



UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE
DES ÉTRANGERS EN FRANCE

THÈSE

pour le Doctorat ès sciences politiques et économiques

présentée et soutenue

le Mardi 23 Novembre 1926, à 2 heures

par

Jacqueline DEVIN

Président : M. ROLLAND, professeur.

Suffragants : { MM. LÉVY-ULLMANN, professeur.
LE FUR, professeur.

PARIS

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE CENTRALE

(Anc. Maison Jousset)

8, Rue de Furstenberg (VI^e)

1926



UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE

DES ÉTRANGERS EN FRANCE

THÈSE

pour le Doctorat ès sciences politiques et économiques

présentée et soutenue

le Mardi 23 Novembre 1926, à 2 heures

par

Jacqueline DEVIN

Président : M. ROLLAND, professeur.

Suffragants : { MM. LÉVY-ULLMANN, professeur.
LE FUR, professeur.

PARIS

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE CENTRALE

(Anc. Maison Jousset)

8, Rue de Furstenberg (VI^e)

1926

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MON PÈRE

1844

1845

1846



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551826_0002

BIBLIOGRAPHIE

Traités et Ouvrages généraux.

- AUBRY et RAU, *Traité de Droit civil*.
BASDEVANT, *Recueil de Traités*.
CALVO, *Traité de Droit international privé*.
CAUWÉS, *Economie politique*.
CLUNET, *Droit international privé*.
DE CLERQ, *Recueil de Traités*.
DEMOLOMBE, *Droit civil*.
LOCRE, *Code civil*.
MARCADÉ, *Explication du Code civil*.
PILLET, *Manuel de Droit international privé*.
PILLET et NIBOYET, *Manuel de Droit international privé*.
VALÉRY, *Manuel de Droit international privé*.
VATTEL, *Le Droit des Gens*.
WEISS, *Traité de Droit international privé*.
WHAL, *Le Droit civil et commercial de la guerre*.
-

Ouvrages et Articles spéciaux.

- ALBERT-PETIT, *Le recensement et les étrangers*. (« Journal des Débats » du 21 février 1926.)
ALLIX, « Revue politique et parlementaire », 10 juillet 1926. *Le projet des experts*.
ANDRÉANI, *Le droit d'aubaine*.
« Agricoltore franco-italiano », revue mensuelle publiée à Agen.
CAZIOT Pierre, *L'inflation et les immeubles* (« Figaro », 4 décembre 1925).

CAZIOT Pierre, *Les divers aspects de la crise rurale* (« Figaro » du 6 avril 1926).

Les conditions juridiques de l'activité commerciale et industrielle de la R. F. S. S.

Constitutions de divers pays.

Convention de Lausanne de 1923.

Correspondance fiscale et financière du 15 décembre 1925, *l'amendement Missoffe*.

CUQ, *La nationalité des sociétés*, thèse 1921.

« Daily Mail », numéro du 25 novembre 1925 : *A new luxury hotel*.

DAUDET, *L'avant-guerre*.

DAUZAT Albert, *Pour repeupler nos campagnes*, « Revue politique et parlementaire », numéro du 10 avril 1924.

DEMANGEAT, *La condition des étrangers en France*.

DEMONTÈS, *L'Algérie économique*.

DEMONTÈS, *Renseignements sur l'Algérie économique*.

DOMERGUE J., *La réforme économique du 30 juillet 1920*.

Clunet, 1920, *Séjour et établissement et propriété des immeubles pour les étrangers en France*.

« El Debate » (journal espagnol), numéro du 27 novembre 1922.

« Economiste français », numéro du 28 mars 1925, *La propriété immobilière en France*.

Exposés des motifs des divers projets de loi ou des propositions de loi.

EVAIN (interview).

ESCUDIER (interview).

FAÿ, *L'immigration aux Etats-Unis* (« Correspondant », mai 1926).

FORT-DUMANOIR Henri, *Le statut des étrangers en France*, Clunet, 1921.

FRANÇOIS-MARSAL, *Réponse à M. Gaudin de Villaine* (« J. O. » du 14 décembre 1920).

Hubbell's Legal Directory de 1926.

ISAY Ernst, *De la nationalité* (« Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye », 1924).

JAY, *Le droit d'aubaine*.

III

JENKS Edward, *Etude du droit de propriété immobilière en Angleterre* (« Bulletin de la Société de Législation comparée », 1923).

JÈZE, *La Chambre du Bloc National a voté ce projet fou* (« Progrès Civique », numéro du 9 décembre 1922).

« Journal de Genève », numéro du 14 décembre 1922.

« Journal de Droit international privé » (nombreuses années).

KADEN Erich Hans, *Les Séquestres*.

LEFAS (interview).

LE FUR Louis, *La souveraineté de l'Etat et le Droit international* (« Les Lettres », numéro de février 1925).

LÉVY-ULLMANN, *Rapport à la Société d'Etudes législatives* (« Bulletin » n° 3, année 1924).

LIOUVILLE Félix (interview).

Lois diverses.

MISOFFE (interview).

« Moniteur » 1818, p. 527.

« Moniteur officiel Roumain », 1901.

DE MONZIE, *Terra clausa*.

NADAUD, *Rédacteur économique* (interview).

NECKER, *De l'administration des Finances de la France*.

NOLDE (baron), *Rapport sur la situation en Russie* (fait à la Société de Législation comparée, 1923).

Notariat (« Revue générale pratique du », numéro du 15 janvier 1923, p. 5).

Notes mexico-américaines.

PAON Marcel, *L'immigration en France*.

PILLET, *Le Traité franco-siamois du 12 février 1925* (« Revue politique et parlementaire », numéro du 10 octobre 1925).

Propositions de loi et projets de loi.

PRUDHOMME, *Les étrangers en France et la propriété immobilière*. (Clunet, 1923.)

IV

QUINCY WRIGHT, *La condition des étrangers aux Etats-Unis* (« Bulletin de Législation comparée », 1921).

« Revue de Droit international privé ».

REULOS, *Manuel des Séquestres*.

ROLLAND, Cours 1924-1925.

« Sans Fil » (journal financier), *Etude du Code soviétique*, numéros de janvier et février 1925.

SAUSER-HALL, *La situation juridique des étrangers en Suisse* « Bulletin de la Société de Législation comparée », janvier 1921).

SAUZÈDE Albert, *L'immigration italienne dans le Sud-Ouest* (« Journal des Débats », 25 juillet 1926).

SAVOY, *La question japonaise aux Etats-Unis*, thèse 1924.

« Société d'études et d'informations économiques », *La situation actuelle des étrangers en France d'après la loi et suivant les traités*, décembre 1924.

Société d'études législatives, *Projets et discussion sur la propriété immobilière des étrangers en France*, « Bulletins » n^{os} 1 et 2, 1925.

« Statistiques du Ministère de l'Intérieur sur les immeubles ou terres appartenant à des étrangers ».

« Statistiques du Bureau international du Travail, 1924 et 1925 », *Emigration et immigration*.

« Temps » (1e), 18 septembre 1920, *La propriété immobilière des étrangers*.

THALLER, *Esquisse de réforme de la législation des étrangers* (« Revue politique et parlementaire », 1917).

Traités internationaux.

Traités de paix : de Versailles, de Saint-Germain, de Trianon.

LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE DES ÉTRANGERS EN FRANCE

*« Tout homme a deux patries,
la sienne et puis la France. »*

Président JEFFERSON (1743-1826).

INTRODUCTION

La France a toujours été pour les étrangers une terre de prédilection. Séduits par ses beautés naturelles, la douceur de son climat et ses mœurs accueillantes, certains d'entre eux ne se contentaient pas autrefois de la parcourir en touristes, mais y acquéraient une maison pour y vivre.

Depuis la fin de la guerre de 1914-1918, les étrangers sont venus de plus en plus nombreux, et c'est par milliers que des gens de toutes couleurs, de toutes races, obéissant à des raisons nouvelles se réfugient en France. Déjà les pouvoirs publics et l'opinion se sont émus de cette « invasion pacifique », mais celle-ci se manifeste d'une façon peut-être plus inquiétante ; ces étrangers, en effet, achètent non seulement des maisons, mais des terres, des bois, des châteaux, des demeures historiques.

Ces acquisitions sont facilitées par suite de la législation actuelle qui ne fait aucune différence entre les étrangers et les Français en ce qui concerne le droit de propriété immobilière.

Serait-il sage de limiter ce mouvement, voire d'interdire aux étrangers de posséder des immeubles en France, comme on le fait dans certains pays, ou vaut-il mieux maintenir la législation actuelle en vigueur ? Telle est la question qui se pose.

Pour y répondre, il est nécessaire de savoir, tout d'abord, si de nombreuses parties de notre sol sont possédées par des étrangers et, si le fait est exact, quelles en sont les raisons. Puis, jetant un coup d'œil sur les pays étrangers, nous nous demanderons si leur législation peut nous offrir quelques suggestions. Un retour sur le passé, montrant en ce qui concerne la propriété immobilière quelle a été la situation des étrangers en France depuis le Moyen-Age jusqu'au début de la guerre, permettra de juger le problème en tenant compte de ses données historiques.

Enfin après avoir examiné certains projets législatifs, les lois en vigueur et les propositions de comités d'Etudes ou de juristes éminents, pesé les avantages et les inconvénients qui résultent de l'assimilation des étrangers aux Français en matière de propriété immobilière, nous verrons quelles réformes pourraient être apportées à la législation actuelle.

PREMIÈRE PARTIE

Les données de fait du problème

I

Faits actuels

Les étrangers ont toujours possédé des immeubles en France, mais depuis le début du xx^e siècle, on a vu s'accroître le nombre des achats immobiliers effectués par eux ou à leur profit. Ce sont soit des personnes physiques, soit des personnes morales qui deviennent ainsi propriétaires de parcelles de notre territoire.

Les personnes morales présentent plus de dangers car les diverses législations s'appuient sur des critères différents pour fixer leur nationalité : telle législation se basant sur le domicile, telle autre sur le lieu de constitution de la Société, ou sur la nationalité des principaux membres, de sorte qu'une même Société qui sera française au regard de la loi française sera américaine (par exemple) au regard de la loi américaine. ⁽¹⁾

(1) Thèse Cuq, 1921.

Avant la guerre les étrangers possédaient des maisons, mais aussi des usines, des mines, des fermes.

Parmi ces achats effectués au début du xx^e siècle, quelques-uns étaient particulièrement intéressants.

C'est ainsi qu'on peut rappeler ceux de mines de fer dans la Normandie. La Normandie est en effet un « immense champ de fer » dix fois plus riche que celui de Briey. Le groupe Thyssen acheta dans le département de la Manche en 1907 la mine de Diélette et en 1908 deux mines voisines de Caen. D'autres mines situées dans la même région furent acquises par des Sociétés allemandes, notamment par les groupes Phoenix, Gelsenkirchen et Gutliffmugshutte. ⁽¹⁾ Les Allemands s'installèrent en maîtres au port de Diélette qui présente par sa situation à 28 kilomètres ouest de Cherbourg et par son sous-sol contenant une grande quantité de minerai de fer un intérêt capital. Auguste Thyssen, conseiller privé de Guillaume II, avait même eu le projet d'y installer un dépôt de 2.000 kg. de dynamite. ⁽²⁾

Mais d'autres étrangers que les Allemands devinrent également propriétaires dans cette région si riche ; ainsi le Hollandais Jos de Poorter « trusta » toutes les mines environnant Vire et Mortain.

En ce qui concerne les achats de mines, si l'on ne s'en tient pas à la métropole, on peut mentionner les achats

(1) « Gazette des Tribunaux du 26 octobre 1914

(2) Daudet « L'Avant-Guerre. »

du groupe Krupp dans l'Ouenza, achats qui devaient nous priver d'une quantité importante de minerai de fer.

Dans un autre ordre d'idées, un peu avant la guerre, il y avait eu des pourparlers d'achats d'une partie de la rade de Brest, mais l'affaire ne fut pas conclue. ⁽¹⁾ On signalait dans l'Est quelques fermes suspectes, telles que celles de la Woëvre, de Mérancourt en plein camp des forts de Verdun, de même aux environs de Nancy certaines fermes appartenaient à des Allemands ou étaient exploitées par eux. Quelques députés s'émurent de ces acquisitions et déposèrent des propositions de loi en vue de les réglementer, mais aucune ne fut retenue.

Depuis la fin de la guerre, la question se présente d'une façon un peu différente ; ce ne sont plus seulement quelques mines, quelques immeubles qui sont acquis par des étrangers, mais des terres parfois de grande étendue, des fermes, des pâtés de maisons, et ceci à peu près dans toutes les régions de la France. En effet, dans toutes les parties du territoire, il y a de nombreux achats immobiliers effectués par des étrangers.

Ces achats sont de deux sortes : ou bien un étranger achète pour son usage personnel un immeuble, une villa (les côtes normandes et bretonnes et la côte d'Azur en offrent de frappants exemples) ou bien des sociétés étrangères ou de riches particuliers achètent des groupes d'immeubles, toujours parmi les mieux placés, de grandes étendues de terres qu'ils feront cultiver, des terrains

(1) Renseignements fournis par M. le député Lefas.

importants sur lesquels ils installeront des usines, des manufactures. Dans le Sud-Ouest on procède d'une manière assez ingénieuse : une Société se rend acquéreur de plusieurs fermes contiguës et des nombreuses terres dépendantes ; puis elle fait venir des ouvriers agricoles avec leur famille et les y installe. M. le doyen Larnaude, qui depuis sa retraite habite le Gers, a fait sur ce département une communication très intéressante à la séance du 11 décembre 1924 de la Société d'Etudes Législatives : des propriétés foncières de 400 hectares et moins sont fréquemment achetées par des Italiens ; ces acheteurs sont souvent propriétaires fonciers en Italie, mais ce sont aussi parfois de modestes familles italiennes qui s'associent à plusieurs pour acquérir des propriétés rurales de petite ou de moyenne contenance.

Un notaire des Ardennes signale qu'en 1924 et depuis lors de nombreuses ventes de forêts ont eu lieu au profit d'étrangers. Ce sont généralement des Belges qui se rendent acquéreurs de centaines d'hectares de forêts, et qui les font exploiter d'une façon dévastatrice ; ils envoient le produit de leurs coupes en Belgique (et ce faisant défont les routes françaises dont la réfection devra être assurée par de l'argent français) et pour comble d'illlogisme, ces bois sont achetés par des Français qui auraient pu les avoir à meilleur compte s'ils n'avaient effectué ce double voyage.

Alors qu'en province le notaire connaît ses clients, il n'en est pas de même à Paris ou dans les grandes villes,

aussi il est plus difficile de savoir quand on se trouve en présence d'achats effectués par des étrangers. En effet, dans les actes portant mutation d'immeubles aucune allusion n'est faite à la nationalité du nouveau propriétaire, la loi de 1921 n'imposant que la déclaration du lieu d'origine. L'amendement du 4 décembre 1925 instituant une surtaxe des droits d'enregistrement pour les ventes d'immeubles effectuées au profit d'étrangers devait permettre de connaître tous les achats immobiliers des étrangers, car à partir de sa mise en vigueur tout acte de vente devait indiquer la nationalité de l'acheteur. Mais par suite de nombreuses réclamations, après quelques jours d'application cet amendement fut retiré ; de sorte qu'à l'heure actuelle, il est impossible de savoir d'une façon certaine si l'acquéreur d'un immeuble est ou non de nationalité étrangère.

Le nombre de grandes banques étrangères qui depuis la fin de la guerre se sont installées à Paris est considérable ; à tous les carrefours, sur toutes les belles places se trouvent des maisons étrangères, et, la plupart du temps, elles ne sont pas seulement locataires, mais propriétaires des immeubles qu'elles occupent. Pour donner une idée de l'importance de ces achats, un seul exemple suffit : dans le Daily Mail du 25 novembre 1925, un article intitulé « Un nouvel hôtel de luxe » annonce qu'après négociations, l'achat vient d'être conclu du terrain compris entre les rues de Berri, du Faubourg-Saint-Honoré, de Monceau, d'Artois, de Washington, le boulevard Haus-

mann et l'avenue de Friedland, pour y construire un hôtel. Cet emplacement de très grande superficie a d'autant plus de valeur qu'il se trouve au plein cœur de Paris.

Il y a donc bien un mouvement général d'achats immobiliers par les étrangers et il n'y aurait rien d'étonnant à ce qu'il se généralise.

Des appels de main-d'œuvre de plus en plus pressants n'ont fait que hâter ce mouvement dans de nombreuses régions. Les effectifs de travailleurs salariés introduits durant ces dernières années ont été de :

81.784	unités en	1921 ;
195.471	—	1922 ;
271.564	—	1923 ;
262.194	—	1924 ;
176.261	—	1925.

Ces chiffres sont inférieurs à la réalité, car la surveillance de certaines frontières terrestres, dont les frontières de l'Est et du Nord, est particulièrement difficile. ⁽¹⁾

En Normandie, notamment, il y a beaucoup de Polonais ; ceux-ci sont arrivés en groupes de travailleurs, puis on a fait venir des femmes, puis des prêtres, et peu à peu il se forme ainsi un noyau polonais. Ces Polonais, pour la plupart, n'ont pas encore acheté de terres, mais rien ne prouve que prenant goût au pays, ils ne voudront pas bientôt être propriétaires. Il en est de même dans

(1) Marcel Paon « L'Immigration en France », p. 22.

tous les endroits où il y a agglomération de travailleurs étrangers (Côte-d'Or, Nord, Est, Côte d'Azur et, comme on l'a déjà dit : Sud-Ouest).

Cependant, il ne faut pas confondre ces travailleurs venus pour plusieurs années, en France, avec les travailleurs saisonniers qui, depuis de longues années, viennent soit pour faire la moisson dans la Brie ou dans la Beauce, soit pour arracher les betteraves dans le Nord, soit encore pour la cueillette de la vigne dans le Sud-Ouest, et qui se recrutent parmi les Belges, les Italiens et les Espagnols. Les nouveaux travailleurs proviennent non seulement de ces pays voisins, mais aussi de régions plus éloignées. Ce sont des Polonais, des Tchéco-Slovaques, des Russes, et on trouve même parmi les ouvriers d'usines des Chinois, des Japonais, etc...

Une enquête faite en 1922 établissait qu'à cette époque 4.882 étrangers étaient propriétaires exploitants de 90.521 hectares de terre, et que 7.091 étrangers exploitaient en fermage ou en métayage 243.303 hectares, et que, par conséquent, au total 11.973 étrangers cultivaient en France 333.825 hectares. ⁽¹⁾

Depuis 1922 de nouvelles enquêtes ont été ordonnées et, au Ministère de l'Intérieur, où un service spécial est destiné à surveiller, classer et identifier les étrangers, une statistique très instructive pour le point de vue qui nous occupe a été dressée à la fin de l'année 1924.

(1) Marcel Paon « L'Immigration en France », p. 23.

On peut voir qu'en fait les achats immobiliers des étrangers sont relativement localisés. Les départements où les étrangers possèdent le plus d'immeubles sont le Nord avec 2.872 immeubles, la Moselle avec 2.283, le Rhône avec 2.118, l'Hérault avec 1.900, le département de Seine-et-Oise avec 1.836, le Var avec 1.793, les Alpes-Maritimes avec 1.523, la Haute-Savoie avec 1.385. Mais pour se rendre compte des départements les plus atteints,

Voici cette statistique qu'il nous semble utile de reproduire *in extenso* :

LISTE DES PROPRIÉTÉS POSSÉDÉES EN FRANCE PAR DES ÉTRANGERS
(*Propriétés Rurales*)

DÉPARTEMENTS	SUPERFICIE du département.	SUPERFICIE possédée par des Étrangers	VALEUR locative.	OBSERVATIONS.
	Hect.	Hect.	Frs.	
AIN	582.041	3.888	100.000	
AISNE	736.727	6.210	185.763	
ALLIER	726.279	195	15.300	
ALPES (Bas-.)	695.402	2.759	49.155	
ALPES (Htes-)	553.419	13	1.500	
ALPES-MAR.	374.949	2.359	1.928.699	
ARDÈCHE	528.093	443	16.800	
ARDENNES	525.108	3.276	114.424	
ARIÈGE	488.801	223	7.029	
AUBE	600.144	1.564	70.105	
AUDE	584.213	2.840	377.179	
AVEYRON	874.584	21	4.897	
BOUCHES-DU-RHÔNE	510.000	1.397	790.723	
CALVADOS	549.818	1.787	358.947	
CANTAL	574.033	7	680	
CHARENTE	594.543	270	22.120	
CHARENTE-INFÉR.	685.326	1.141	31.061	
CHER	719.962	22.400	118.365	
CORRÈZE	570.781	494	6.959	

il faut effectuer le pourcentage par rapport au nombre total de maisons situées dans le département : le Var arrive premier avec un pourcentage de 2,74 %, puis viennent la Moselle 2,12 %, le Rhône 1,75 %, la Haute-Savoie 1,66 %, l'Hérault 1,62 %, les Alpes-Maritimes 1,56 %, le département de Seine-et-Oise 0,89 % et le Nord 0,67 %.

En ce qui concerne les terres, les départements les

Liste des Propriétés Rurales (Suite)

DÉPARTEMENTS	SUPERFICIE du département.	SUPERFICIE possédée par des Étrangers	VALEUR locative.	OBSERVATIONS.
	Hect.	Hect.	Frs.	
CORSE	874.741	3.635	127.723	
COTE-D'OR	876.083	5.411	178.887	
CÔTES-DU-NORD	687.766	96	48.120	
CREUSE	556.763	19	2.871	
DORDOGNE	918.255	2.247	395.000	
DOUBS	522.777	3.992	369.668	
DROME	652.253	1.471	14.199	
EURE	595.765	2.327	250.009	
EURE-et-LOIR	586.921	1.474	153.874	
FINISTÈRE	672.720	84	32.000	
GARD	583.556	723	54.475	
GARONNE (H.-)	629.000	3.871	256.919	
GERS	628.031	12.000	296.000	
GIROUDE	1.000.484	2.036	394.045	
HÉRAULT	585.381	2.800	950.900	
ILLE-ET-VILAINE	644.439	88	30.816	
INDRE	688.851	1.627	35.902	
INDRE-ET-LOIRE	611.000	4.500	194.090	
ISÈRE	824.818	47.039	19.941	
JURA	500.462	1.794	74.441	
LANDES	932.526	453	54.621	
LOIR-et-CHER	635.092	3.161	74.250	
LOIRE	475.962	186	9.514	

plus atteints sont : l'Isère avec 47.039 hectares, l'Oise avec 14.800 hectares, le Gers avec 12.000 hectares, le Lot-et-Garonne avec 8.317 hect., l'Aisne avec 6.210 h., la Côte-d'Or avec 5.441 hectares, l'Indre-et-Loire avec 4.500 hectares. Ce qui donne comme pourcentage : Isère 5,72 %, Oise 2,53 %, Gers 1,91 %, Lot-et-Garonne 1,56 %,

Liste des Propriétés Rurales (Suite)

DÉPARTEMENTS	SUPERFICIE du département.	SUPERFICIE possédée par des Étrangers	VALEUR locative.	OBSERVATIONS.
	Hect.	Hect.	Frs.	
LOIRE (Haute-)	495.940	104	50.990	
LOIRE-INFÉR.	697.900	812	30.180	
LOIRET	676.424	3.885	141.027	
LOT	521.292	376	10.100	
LOT-ET-GARONNE	527.928	8.317	834.950	
LOZÈRE	516.667	Néant	Néant	
MAINE-ET-LOIRE	712.629	1.080	72.544	
MANCHE	594.330	423	60.364	
MARNE	817.955	2.534	114.030	
MARNE (Hte-)	622.163	3.011	35.548	
MAYENNE	516.206	109	33.000	
MEURTHE-et-MOSELLE	253.298	1.058	34.853	
MEUSE	622.800	4.688	190.700	
MORBIHAN	680.581	472	56.107	
NIÈVRE	680.730	3.913	325.502	
NORD	572.843	4.142	433.553	
OISE	584.545	14.800	1.500.000	
ORNE	609.729	3.100	300.000	
P.-de-CALAIS	663.858	2.708	297.758	
PUY-de-DOME	795.493	219	51.790	
PYRÉNÉES (Basses-)	762.265	4.146	880.578	
PYRÉNÉES (Hautes-)	450.705	156	6.273	
PYRÉNÉES-ORIENT.	414.531	3.036	125.829	
RHIN (HAUT-) Belfort	59.903	455	48.103	

Aisne 0,84 %, Côte-d'Or 0,63 %, Indre-et-Loire 0,59 %.

Après avoir lu ces statistiques et effectué ce pourcentage, on se rend compte que cet « envahissement » est encore très loin d'avoir des proportions inquiétantes. Que voyons-nous en effet ? En ce qui concerne les immeubles bâtis, le département le plus atteint est le Var, dont

Liste des Propriétés Rurales (Suite)

DÉPARTEMENTS	SUPERFICIE du département.	SUPERFICIE possédée par des Étrangers	VALEUR locative.	OBSERVATIONS.
	Hect.	Hect.	Frs.	
RHONE	285.664	87	14.000	
SAONE (Hte-)	520.283	2.000	168.904	
SAONE-ET-LOIRE	856.410	1.335	54.523	
SARTHE	621.034	69	7.485	
SAVOIE	603.395	870	60.296	
SAVOIE (Hte-)	444.585	5 859	401.950	
SEINE	»	»	»	
SEINE-INFÉR.	613.722	2.209	1.900.000	
SEINE-ET-MARNE	591.456	2.943	299.456	
SEINE-ET-OISE	560.386	3.559	358.081	
SÈVRES (Deux-)	599.801	287	20.122	
SOMME	616.329	960	70.472	
TARN	574.559	124	26.501	
TARN-ET-GARONNE	371.775	4.305	157.382	
VAR	599.586	6.642	1.050.049	
VAUCLUSE	356.792	1.838	94.400	
VENDÉE	672.263	1	102	
VIENNE	670.203	21	4.810	
VIENNE (Hte-)	550.736	550	35.000	
VOSGES	586.714	390	23.400	
YONNE	721.298	2.781	75.155	
BAS-RHIN	478.630	284	32.226	
HAUT-RHIN	350.600	2.140	465.554	
MOSELLE	622.811	3.329	466.114	
TOTAUX	54.637.615	238.232	22.048.732	

le pourcentage s'élève à 2,74 %. Vraiment ceci ne dénote pas un accaparement réel des immeubles par les étrangers. Si la situation peut paraître plus grave en ce qui concerne les terres, l'Isère atteignant un pourcentage de 5,72 %, elle ne présente pas de dangers à l'heure actuelle, car le département qui vient immédiatement après l'Isère n'atteint qu'un pourcentage de 2,53 %, chiffre qui n'a

LISTE DES PROPRIÉTÉS POSSÉDÉES EN FRANCE PAR DES ÉTRANGERS
(*Propriétés Urbaines*)

DÉPARTEMENTS	NOMBRE total DE MAISONS.	NOMBRE possédé par des Étrangers	VALEUR locative.	OBSERVATIONS.
			Frs.	
AIN	78.024	494	400.000	
AISNE	112.850	471	456.143	
ALLIER	91.686	74	604.244	
ALPES (Bas).	23.852	237	121.573	
ALPES (Htes-)	23.369	32	16.237	
ALPES (Mar.)	97.127	1.523	14.256.895	
ARDÈCHE	96.266	38	26.400	
ARDENNES	70.741	274	207.004	
ARIÈGE	47.717	90	34.739	
AUBE	60.656	224	185.873	
AUDE	82.472	909	407.550	
AVEYRON	75.058	21	14.390	
BOUCHES-DU-RHÔNE	110.070	120	406.409	
CALVADOS	107.218	239	626.395	
CANTAL	53.621	12	18.922	
CHARENTE	90.709	54	61.796	
CHARENTE-INFÉR.	195.395	68	88.679	
CHER	80.828	31	42.305	
CORRÈZE	67.976	33	11.247	
CORSE	35.416	81	97.854	
COTE-D'OR	115.373	197	163.398	
COTES-DU-NORD	131.038	65	115.980	

rien d'excessif. Dans la très grande majorité des départements la proportion est très faible, et on peut citer deux départements où ni une maison, ni un terrain n'appartiennent à des étrangers : ce sont la Lozère et la Vendée.

Mais si au lieu de considérer simplement le nombre d'immeubles ou d'hectares appartenant à des étrangers

Liste des Propriétés Urbaines (Suite)

DÉPARTEMENTS	NOMBRE total DE MAISONS.	NOMBRE possédé par des Étrangers	VALEUR locative.	OBSERVATIONS.
			Frs.	
CREUSE	57.225	10	3.521	
DORDOGNE	105.004	93	247.355	
DOUBS	51.623	717	1.114.413	
DROME	67.198	144	96.951	
EURE	93.000	42	55.066	
EURE-et-LOIR	73.067	121	115.165	
FINISTÈRE	149.889	63	161.000	
GARD	82.910	322	123.149	
GARONNE (H-)	118.443	414	341.129	
GERS	59.047	500	35.500	
GIRONDE	248.659	566	466.780	
HÉRAULT	117.059	1.900	566.000	
ILLE-ET-VILAINE	159.570	132	774.567	
INDRE	73.546	16	49.185	
INDRE-ET-LOIRE	91.546	36	46.890	
ISÈRE	139.944	366	90.256	
JURA	55.524	171	273.583	
LANDES	58.544	28	24.281	
LOIR-et-CHER	84.259	175	84.736	
LOIRE	115.432	176	130.070	
LOIRE (Haute-)	66.936	18	98.650	(1 Usine)
LOIRE-INFÉR.	137.167	92	99.052	

dans un département donné, on regarde quelle valeur locative ils atteignent on voit pour certains départements qu'elle n'est pas aussi insignifiante qu'on pourrait le croire. Dans le Var la valeur locative des immeubles appartenant à des étrangers était évaluée, au 1^{er} janvier 1925, à 1.131.277 francs, dans le département de la Moselle elle atteignait : 3.628.248, dans la Haute-Savoie

Liste des Propriétés Urbaines (Suite)

DÉPARTEMENTS	NOMBRE total DE MAISONS.	NOMBRE possédé par des Étrangers	VALEUR locative.	OBSERVATIONS.
			Frs.	
LOIRET	86.753	31	79.340	
LOT	54.521	36	4.466	
LOT-ET-GARONNE	101.580	99	30.320	
LOZERE	26.167	Néant	Néant	
MAINE-ET-LOIRE	118.974	97	188.614	
MANCHE	120.090	118	188.802	
MARNE	77.871	127	166.240	
MARNE (Hte-)	69.439	223	62.031	
MAYENNE	69.948	43	57.000	
MEURTHE-et-MOSELLE	104.000	700	1.704.364	
MEUSE	55.426	384	303.000	
MORBIHAN	106.780	50	57.400	
NIEVRE	91.545	72	125.522	
NORD	428.146	2.872	1.274.007	
OISE	110.974	631	220.900	
ORNE	121.099	110	48.000	
P.-de-CALAIS	200.113	899	1.789.836	
PUY-de-DOME	156.298	34	106.535	
PYRÉNÉES (Basses-)	77.413	592	4.527.032	
PYRÉNÉES (Hautes-)	44.564	94	15.000	
PYRÉNÉES-ORIENT.	47.743	886	333.707	
RHIN (HAUT-) Belfort	13.625	183	239.669	
RHONE	121.042	2.118	705.000	

1.628.106 fr., dans les Alpes-Maritimes 14.256.895 fr., dans la Seine-Inférieure 1.200.000 fr., dans la Seine-et-Oise 5.242.346 fr., etc... et en ce qui concerne les valeurs des terres, pour certains départements les chiffres sont assez impressionnants ; en voici quelques-uns : Alpes-Maritimes 1.928.699 fr., Oise 1.500.000 fr., Seine-Inférieure 1.900.000 fr., Var 1.050.049 fr.

Liste des Propriétés Urbaines (Suite)

DÉPARTEMENTS	NOMBRE total DE MAISONS.	NOMBRE possédé par des Étrangers	VALEUR locative. Frs.	OBSERVATIONS.
SAONE (Hte-)	74.453	376	158.412	
SAONE-ET-LOIRE	127.784	98	80.995	
SARTHE	117.592	41	56.815	
SAVOIE	71.159	486	247.612	
SAVOIE (Hte-)	82.950	1.385	1.628.106	
SEINE	»	»	»	
SEINE-INFÉR.	200.000	220	1.200.000	
SEINE-ET-MARNE	112.000	579	788.715	
SEINE-ET-OISE	216.969	1.836	5.242.346	
SÈVRES (DEUX-)	86.936	18	20.820	
SOMME	127.745	280	204.368	
TARN	92.877	29	17.887	
TARN-ET-GARONNE	61.909	27	11.581	
VAR	65.279	1.793	1.131.277	
VAUCLUSE	82.501	387	98.000	
VENDÉE	106.388	23	21.732	
VIENNE	84.919	31	25.474	
VIENNE (Hte-)	87.000	17	11.000	
VOSGES	90.613	295	318.575	
YONNE	123.307	72	123.617	
BAS-RHIN	111.937	122	385.828	
HAUT-RHIN	75.370	815	2.503.126	
MOSELLE	107.552	2.283	3.628.293	
TOTAUX.....	8,873.287	33.021	53,593,086	

La valeur locative totale des terres possédées par des étrangers était évaluée au 1^{er} janvier 1925 à 22 millions 048.732 fr. et celle des maisons figurait pour 53 millions 593.086 francs.

Malgré l'importance de ces chiffres, cette possession des immeubles ne paraît pas présenter de dangers réels quant à présent, puisqu'au 1^{er} janvier 1925, la valeur locative totale des terres en France était de 5.056.800 millions de francs et celle des maisons de 14.401.345 millions de francs. Ces chiffres ne sont évidemment qu'approximatifs, mais ils suffisent pour montrer qu'on s'est fréquemment alarmé à tort.

Ces achats immobiliers au profit d'étrangers sont, ainsi que nous l'avons déjà dit, devenus plus fréquents depuis la fin des hostilités. Ce n'est donc pas un simple état de fait, et bien des raisons motivent cette augmentation. Ces raisons se sont développées depuis la fin de 1918 et certaines d'entre elles ne sont nées que par suite de la guerre.

II

Raisons qui motivent cette augmentation des achats immobiliers par les étrangers.

Parmi les causes qui influent sur les achats immobiliers par les étrangers, on peut relever entre les plus importantes : la baisse du franc, la diminution de la natalité, la diminution de la population rurale ; toutes

causées que l'on pourrait qualifier d'intérieures, et comme causes provenant de l'extérieur : l'état d'instabilité politique de nombreux pays d'Europe Centrale, ce qui provoque une grande émigration, et l'existence de pays à natalité très forte, ayant par conséquent une main-d'œuvre surabondante. En étudiant ces diverses causes, on en cherchera les remèdes et l'on appréciera leur importance relative.

I. BAISSÉ DU FRANC.

La baisse du franc facilite évidemment les achats des étrangers. Ceux-ci se trouvent avantagés à un double point de vue. Ils ont, tout d'abord, l'avantage sur les Français, car ils peuvent payer plus et plus rapidement, et en outre, ils achètent à des prix qui, au fur et à mesure de la dépréciation du franc, baissent également et pourraient même devenir dérisoires si la baisse du franc s'accroissait encore.

Lorsque deux acheteurs éventuels sont en compétition pour le même immeuble, il est évident que le vendeur, malgré sa préférence instinctive pour son compatriote, donnera plus volontiers suite aux propositions émanant de l'acheteur étranger, celui-ci se montrant plus conciliant et sur le prix et sur le mode de paiement. Mais ceci ne représente qu'un côté de la question et le moindre.

Le fait le plus important et qui mérite qu'on s'y arrête est que la baisse du franc a pour résultat de permettre l'achat d'immeubles à des prix très inférieurs à leur valeur réelle. Le coefficient de hausse des biens fonciers

en valeur nominale reste toujours plus faible que le coefficient de dépréciation de la monnaie, et ce qui est plus grave c'est que l'écart entre ces deux coefficients s'accroît au fur et à mesure de la dépréciation monétaire. On a pu vérifier ceci dans tous les pays qui après la guerre ont vu leur monnaie s'effondrer. C'est ainsi qu'en Allemagne à la fin de l'année 1922, lors de la « volatilisation » du mark, de très nombreux immeubles furent vendus à des prix infimes.

Si l'on prend comme exemple, pour la France, le marché parisien, la plus-value apparente des prix en 1924 par rapport à ceux de 1914 est environ de 42,5 %, le coefficient de hausse est donc de moins de 1,50 ; mettons qu'à l'heure actuelle (fin juin 1926) ce coefficient atteigne le chiffre 3 (ce qui paraît être très au-dessus de la vérité), la dépréciation moyenne du franc avec la £ à 175 et le \$ à 35,25 est de la grandeur du coefficient 7,6. Donc les immeubles ont subi une dépréciation en monnaie-or qui dépasse 65 à 70 %. Quand un Anglais, un Américain ou tout autre étranger capable de payer en monnaie non dépréciée, achète un immeuble, il le paye en réalité près de 2/3 de moins qu'il ne l'aurait payé en 1914 ; et plus le franc baissera plus évidemment les valeurs immobilières baisseront. Ce phénomène est commun aux immeubles urbains et ruraux ; cependant la situation n'est pas la même partout : il est certaines contrées où le prix de vente n'a pas perdu de valeur intrinsèquement depuis 1914. Ces contrées, il faut s'empresse de le dire, sont

l'exception, on peut citer dans cette catégorie la Normandie ; dans d'autres régions au contraire, et c'est la majorité, la hausse apparente cache une baisse de valeur considérable. Un exemple permettra de se rendre mieux compte de ceci. ⁽¹⁾

Il s'agit de la vente de 3 très bonnes fermes de la Brie, vente effectuée à la fin de l'année 1925.

La valeur de ces 3 fermes en 1914 était respectivement de 300.000 fr., de 180.000 fr. et de 500.000 fr., ce qui donne pour les 3 fermes une valeur globale de 980.000 francs. Ces fermes, vendues en décembre 1925, le furent ainsi qu'il suit : 1^{re} ferme 600.000 fr. ; 2^e ferme 340.000 fr. et 3^e ferme 750.000 fr., ce qui donne une somme totale de 1.690.000 fr. Ces 3 fermes, étant donnée la baisse du franc, furent donc vendues pour une valeur réelle de : 1^{re} ferme 120.000 fr. ; 2^e ferme 68.000 fr. ; 3^e ferme 150.000 fr. ; total : 338.000 fr. On peut donc voir qu'un immeuble rural qui en 1914 valait 980.000 fr. n'est plus vendu aujourd'hui qu'à une valeur réelle de 338.000 francs.

En ce qui concerne les entreprises industrielles et

(1) Cet exemple est emprunté à un article de M. Pierre Caziot, paru dans le *Figaro* le 4 décembre 1925.

Voici un tableau qui permet de voir plus facilement les prix pour chaque ferme :

	Valeur en 1914	Valeur en 1925 francs-papier	Valeur réelle en 1925
1 ^{re} Ferme.....	300.000 fr.	600.000 fr.	120.000 fr.
2 ^{me} Ferme.....	180.000 »	340.000 »	68.000 »
3 ^{me} Ferme.....	500.000 »	750.000 »	150.000 »
Totaux.....	980.000 fr.	1.690.000 fr.	338.000 fr.

commerciales, il en est de même, et la £ et le \$ font également prime pour l'achat des immeubles urbains.

Le remède serait de ramener le franc au pair (chose que nous ne verrons très probablement jamais) ou tout au moins de le faire remonter et chercher à le stabiliser à une valeur déterminée ; en effet, lorsqu'un achat est conclu avec paiement en plusieurs échéances, à mesure que le franc baisse, le débiteur étranger, pour se libérer, verse une somme de plus en plus faible à chaque terme. Mais stabiliser le franc est un problème difficile dont la solution a fait sombrer nombre de Ministres des Finances et dont l'étude sort en tous cas des cadres forcément restreints de ce travail.

Sans chercher à résoudre ce problème, on a essayé à enrayer ce mouvement d'achats immobiliers par les étrangers, en leur enlevant une partie de l'avantage qu'ils tirent de la baisse du franc. Les uns, comme M. Michel Misoffe, ont proposé de majorer les droits d'enregistrement de 20 % pour toute vente immobilière ou de fonds de commerce conclue au bénéfice d'étrangers, les autres, comme M. Pierre Caziot, vont plus loin et demandent le paiement d'une surtaxe équivalente à la différence entre « la valeur d'avant-guerre et le prix d'acquisition exprimé en francs-or d'après le cours du \$ au jour du paiement ». M. Caziot insiste en disant « avec intention : au jour du paiement, car en période d'inflation galopante, les écarts peuvent devenir formidables dans une courte période de temps ».

Momentanément, il suffit de retenir que la baisse du franc contribue à augmenter le nombre des acquisitions immobilières effectuées par les étrangers.

II. DIMINUTION DE LA NATALITÉ.

Une deuxième raison est la baisse de la natalité ou, comme on l'appelle aujourd'hui : la dénatalité. Le mal est antérieur à la guerre, c'est pourquoi on en sent déjà les résultats ; mais depuis l'année 1921 le taux d'accroissement de la population est revenu à la moyenne d'avant-guerre, il est même légèrement supérieur. « L'excédent des naissances sur les décès de l'année moyenne 1901-1913 était de 58.000 environ pour le territoire composant les 90 départements, les excédents de naissances pour les dernières années sont les suivants :

1920.....	159.790
1921.....	117.023
1922.....	70.579
1923.....	94.871
1924.....	72.216
1925.....	77.428 ⁽¹⁾

Néanmoins notre natalité est très insuffisante et, jointe à la perte de la population causée par la guerre, elle provoque une diminution importante de la main-d'œuvre, d'autant plus que ce sont les éléments les plus forts et les plus sains de notre population que la guerre a impitoyablement fauchés.

(1) Marcel Paon « L'Immigration en France », p. 171.

Cette faiblesse de la natalité nous a forcé à demander aux pays étrangers une main-d'œuvre nombreuse qui, depuis la fin de la guerre, a répondu très largement à notre appel.

III. DIMINUTION DE LA POPULATION RURALE.

Il y a un déséquilibre certain entre la population urbaine et la population rurale, celle-ci gagnant au détriment de celle-là. La population rurale diminue d'une façon inquiétante, et cette diminution est à elle seule plus grave que l'ensemble de la diminution de population. Elle contribue, pour une forte part, à l'achat d'immeubles ruraux par les étrangers.

Cette diminution de la population rurale est due à deux causes : abandon des campagnes pour les villes, d'une part, et, d'autre part, diminution considérable de la natalité dans les campagnes.

L'abandon des campagnes qui se faisait déjà lourdement sentir avant la guerre n'a fait que croître depuis la fin des hostilités. En effet, le démobilisé rural qui a vécu avec des citadins pendant toute la durée de la guerre, n'a retenu des histoires racontées par ses camarades de tranchées que celles mettant en lumière les distractions, les joies que l'on trouve à la ville. Après avoir pendant quatre ans creusé la terre pour faire des tranchées, le travailleur agricole n'a plus eu le courage de reprendre la charrue pour creuser des sillons ; il a voulu devenir un employé, aller à la ville et au bureau et se reposer.

D'autres raisons, antérieures à la guerre, avaient

depuis longtemps déclanché cet exode ; ces raisons plus ou moins exactes n'ont pas cessé d'exercer leur influence. L'ouvrier rural est attiré par l'appât du gain et l'espoir de trouver un travail moins pénible. Il ne voit souvent que ce qu'on lui paye en argent et ne tient pas compte de tous les avantages accessoires qu'il retire de son travail à la campagne ; il est en effet généralement nourri et logé, deux choses qui, à l'heure actuelle, ont acquis une importance considérable. Il oublie aussi l'avantage qu'il a d'accomplir des travaux sains et de plein air, alors que dans une usine, il est exposé à faire un travail malsain, quelquefois dangereux, dans des conditions d'hygiène souvent défectueuses.

Le travail à la ville est régulier, tandis que le travail des champs comprend des périodes de grandes fatigues que le repos forcé des longs mois d'hiver ne compense pas. Tels sont les arguments habituels des campagnards qui veulent quitter leurs terres ; un autre argument, décisif pour beaucoup, vient encore augmenter cet exode : Beaucoup de paysans émigrent à la ville, combien de citadins viennent à la campagne ? Aucun, c'est donc que la vie de la ville est plus agréable que celle de la campagne. On ne voit guère de citadins venir s'installer dans les villages, mais cela n'est certes pas une preuve de la supériorité de la ville sur la campagne.

Ce ne sont, malheureusement pas, les plus mauvais ouvriers, les paresseux qui délaissent ainsi leurs champs ; s'il en était ainsi, le mal ne serait pas grand ;

mais ce sont généralement ceux qui à l'école se sont montrés les plus intelligents, les plus studieux, ceux qui restent, au contraire, sont les routiniers, les timides, ce sont « en partie ceux qui aiment la terre, mais ce sont ceux aussi qui voudraient, mais n'osent pas, ne savent pas s'en aller ». (1) L'agriculture s'en ressent, car seuls ceux qui partent auraient eu l'idée d'appliquer des méthodes de travail nouvelles, de se servir de machines de création récente ; ceux qui restent étant, au contraire, fortement attachés aux traditions, voudront toujours cultiver la terre comme ils ont vu leur père le faire, et comme celui-ci avait toujours vu procéder ses parents.

Toujours est-il qu'il y a un exode, et un exode vérifiable des habitants des campagnes vers les villes. Les terres sont délaissées, les cultures abandonnées. La surface inculte a augmenté dans des proportions considérables : en réponse à une question de M. Albert Sérot, député, le Ministre de l'Agriculture a fait connaître, par la voie du *Journal Officiel*, que la situation agricole de 1924, dans le tableau « Répartition du territoire », donne les chiffres ci-après, pour la France continentale et la Corse :

Superficie totale du territoire : 54.404.759 hectares ; superficie des terres labourables (en culture ou en jachères) : 22.598.000 hectares ; landes et terres incultes : 4.714.480 hectares.

(1) Albert Dauzat « Pour repeupler nos campagnes », Revue Politique et Parlementaire, 10-4-1924.

En 1913, la superficie des terres incultes était de 3.793.450 hectares. En 1922 (avant la grande arrivée des travailleurs étrangers) et en 1923 les chiffres correspondants étaient respectivement de 4.656.690 hectares et 4.749.420 hectares. Si l'on prend la moyenne des cinq années qui ont précédé la guerre et des cinq années qui l'ont suivie (1920-1924), on a d'une part 3.790.745 hect. et d'autre part 4.669.475 hectares, soit une augmentation de la superficie des terres incultes de 878.730 hect. ou de 22,5 %.

La population rurale souffre donc d'une baisse considérable provoquée par les départs, mais la faible natalité vient encore accroître cette diminution, dans une très grande mesure.

Autrefois, et sans remonter bien loin, vingt ans au plus, la majorité des familles rurales comprenait 5, 6, 8, ou même plus, enfants ; aujourd'hui la famille à enfant unique est la règle générale, il y a encore des familles de deux enfants, beaucoup moins de trois, quant à celles de quatre et plus, elles deviennent de plus en plus rares. Le petit cultivateur préfère n'avoir qu'un enfant qu'il élèvera comme un « Monsieur » et qu'il enverra faire ses études à la ville, où plus tard il ne pourra faire, souvent, que figure de déraciné, plutôt que d'avoir de nombreux enfants qui seraient comme lui de bons cultivateurs. Dans les familles nombreuses les enfants étaient regardés comme un élément de richesse ; en effet, dès leur jeune âge, ils rendent des services à la ferme, puis plus

grands ils vont participer aux travaux des champs ; et lorsque le père commençait à vieillir et ne pouvait plus travailler, il faisait un partage anticipé de ses biens, et ses enfants lui servaient une rente, rente d'autant plus forte qu'ils étaient plus nombreux à la servir.

En restreignant sa postérité, le père de famille vise encore un autre but : il cherche à maintenir l'intégralité de sa propriété en évitant le morcellement fatal au cas de partage dans sa succession. Avec le jeu des lois successorales actuelles, une grande propriété, au bout de deux générations, se trouve complètement morcelée pour peu que les familles comprennent trois enfants. A ceci on a proposé comme remède de réformer la législation dans le sens de la liberté ; mais outre la difficulté qu'il y aurait à accomplir cette transformation, les résultats en paraissent très problématiques.

On a enregistré les chiffres ci-après au sujet de la diminution de la population dans quelques départements essentiellement agricoles du Sud-Ouest :

	Années présentant l'effectif maximum		1921	Pertes
Dordogne	1851 :	505.789	396.742	109.047
Gers	1831 :	312.160	194.406	117.754
Lot-et-Garonne	1841 :	347.073	239.974	107.101
Tarn-et-Garonne	1831 :	242.250	159.559	82.691
Lot	1851 :	296.224	176.889	119.335

Il y a donc une diminution considérable de la population rurale, ces chiffres pouvant servir d'exemple, car

dans toutes les régions il y a eu baisse, pas toujours aussi accentuée, mais néanmoins toujours importante. Ainsi dans les Basses-Alpes (région tout à fait différente) des pertes considérables de population ont été remarquées. De 1911 à 1921 la population a diminué de 15.350 habitants, et on fait remarquer qu'en tenant compte de la rapidité de la dépopulation, les communes du canton de Saint-André disparaîtront dans une dizaine d'années, sauf une ou deux.

Près de Bourg-en-Bresse se trouve le fameux plateau de Retord qui, jadis, était renommé pour ses fromages. De vastes prairies faisaient en outre la richesse de ce pays. Il y a 40 ans encore, 280 cultivateurs habitaient cet endroit dans les 49 fermes disséminées sur le plateau. A l'heure actuelle (juin 1926), on ne compte plus pour cultiver ce riche pays que 55 habitants ; 36 fermes sur les 49 existantes sont abandonnées et tombent en ruines.

De nombreuses autres situations identiques pourraient être indiquées, mais il nous semble que les quelques chiffres ci-dessus suffisent à prouver la réalité de la diminution de la population rurale.

Jusqu'à présent, nous avons vu comment et pourquoi diminue la population rurale, mais non l'influence de cette diminution sur les achats immobiliers des étrangers.

Beaucoup de propriétés, par suite de manque de main-d'œuvre ou de départs, sont mises en vente et les

étrangers s'en rendent très souvent acquéreurs ; en dehors de ces achats importants il y en a d'autres faits par des ouvriers agricoles étrangers venus pour travailler et qui désirent s'installer définitivement en faisant venir leur famille. Un village du Var donne un exemple saisissant de ces sortes d'acquisitions. Ce village avait été abandonné successivement par tous ses habitants, dont quelques-uns avaient auparavant fait venir un petit nombre d'ouvriers agricoles italiens, mais ceux-ci, ne trouvant pas à se placer facilement, allèrent s'engager dans un autre endroit. La dernière famille française qui y restait fut forcée à son tour de s'en aller, car ne pouvant subvenir personnellement par ses propres moyens, certaines denrées lui faisaient complètement défaut. Après quelques semaines de complet abandon, plusieurs familles italiennes vinrent s'installer dans ce village et réorganisèrent les cultures qui sont, maintenant, en pleine prospérité. ⁽¹⁾

Cet exemple qui est certes un exemple maximum, si l'on peut s'exprimer ainsi, montre comment ont lieu les acquisitions immobilières des étrangers. Dans les régions présentant une pénurie de travailleurs, des ouvriers agricoles étrangers viennent, puis cherchent à s'installer définitivement et, pour le faire, acquièrent des terres fréquemment abandonnées. Ceci montre aussi combien il peut être nécessaire pour nous de laisser les familles

(1) Il nous a été impossible de retrouver le nom de ce village, mais ce renseignement nous a été communiqué par une personne digne de foi, aussi nous en garantissons l'authenticité.

étrangères pénétrer librement en France pour y cultiver la terre.

Toutes ces causes qu'on a qualifiées d'intérieures, n'agissent pas toutes de la même façon ; il en est de temporaires, c'est le cas de la baisse du franc, d'autres au contraire sont permanentes.

La baisse du franc qui n'est qu'accidentelle ne permet que l'application de lois de circonstances, lois qui ne devront plus jouer le jour où nous serons revenus à une monnaie saine. L'influence de la dépréciation du franc est certaine ; indéniablement les étrangers achètent plus d'immeubles parce qu'ils les achètent à meilleur compte.

Les autres causes, celles-ci permanentes, et qui peuvent se ramener à une seule : notre population insuffisante, ont pour conséquence directe d'amener en France un très grand nombre d'étrangers, faisant partie surtout de la classe ouvrière. Ces travailleurs s'installent, prennent goût au pays et achètent de quoi se loger (cependant il est juste de remarquer que ces achats sont surtout nombreux à la campagne). L'exode rural est particulièrement inquiétant, car le sol est moins bien cultivé et la diminution de la main-d'œuvre familiale jointe à la cherté de la main-d'œuvre salariée amène le petit propriétaire rural à laisser une partie de ses champs en friche.

IV. CAUSES EXTÉRIEURES.

Les causes extérieures sont, comme nous l'avons déjà dit : l'état d'instabilité politique de certains pays d'Eu-

rope, d'une part, et d'autre part l'existence de pays à natalité très forte ce qui amène rapidement une surpopulation importante. Ces deux états de choses ont le même résultat : provoquer une forte émigration.

La plupart des pays d'Europe centrale se sont trouvés après la guerre, vers les années 1919, 1920, 1921, dans une situation lamentable, il y avait crise monétaire, crise économique et souvent crise politique. La conséquence a été une très forte émigration, et cette émigration s'est portée vers les pays où la main-d'œuvre était insuffisante, car elle se composait en grande partie de travailleurs. Cependant, dans certains pays, ce n'est pas la classe ouvrière qui a fourni la majeure partie des émigrants, c'est au contraire la classe bourgeoise aisée ou noble qui est venue se réfugier à l'étranger et principalement en France, c'est le cas de la Russie.

D'autres pays qui sont au contraire en pleine période de prospérité, ont une main-d'œuvre surabondante qui ne trouve pas à s'occuper et qui vient s'engager dans les pays voisins généralement, mais aussi quelquefois dans des pays assez éloignés, pour y gagner de l'argent.

Il y a donc, par suite de deux raisons tout à fait différentes, d'assez nombreux pays qui sont exportateurs de « marchandise humaine ». Cette « marchandise » se dirige vers les pays où elle est sûre de trouver à s'employer, et la France est devenue à l'heure actuelle un grand pays d'immigration.

Si l'on compare le nombre d'immigrants reçus par les

principaux pays d'immigration, on voit que la France vient immédiatement après les Etats-Unis : (1)

Années	U. S. A.	France	Argentine	Canada	Brésil	Cuba
1921	805.228	81.784	98.086	67.840		58.948
1922	309.556	195.391	129.263	46.690	66.968	25.993
1923	522.919	271.564	195.063	117.013	84.632	75.463

La France dépasse donc très sensiblement l'Argentine qui était pourtant un grand pays d'immigration avant la guerre.

Le nombre d'étrangers en France a presque doublé en l'espace de deux ans. Dès le milieu du XIX^e siècle, plus exactement en 1851, on comptait en France : 379.289 étrangers ; ce chiffre a été vite dépassé, puisqu'en 1881 il y avait 950.000 étrangers installés en France. A la veille de la guerre on en comptait 1.115.000. C'est à partir de la fin de la guerre que l'accroissement a été considérable : en 1921, un rapport de M. Niveaux, au sujet d'un projet de loi relatif au séjour des étrangers en France, indique qu'il y a à cette époque 1.562.593 étrangers en France. En 1923, la proportion a encore augmenté et le nombre d'étrangers est presque doublé sur l'année 1921, il atteint 2.800.000 étrangers en chiffres ronds. Au 1^{er} janvier 1925, une note du Ministère de l'Intérieur faisait savoir qu'il y avait à ce moment 2.845.214 étrangers résidant sur notre territoire. Ces

(1) Renseignements du Bureau International du Travail. Genève.

étrangers, près de 3 millions, se répartissaient ainsi qu'il suit :

Allemands	64.597	Ottomans	20.108
Américains Nord	49.414	Polonais	310.265
Américains Sud	17.394	Portugais	35.386
Autrichiens	5.384	Roumains	24.381
Belges	460.352	Russes	91.461
Britanniques	84.116	Scandinaves	11.908
Bulgares	2.874	Serbes, Croates	20.555
Espagnols	467.156	et Slovènes	
Hellènes	25.073	Suisses	146.273
Hollandais	14.727	Tchéco-Slovaq.	35.591
Hongrois	13.577	Divers (heitma-	
Italiens	807.659	tlos, etc.)	102.165
Luxembourgeois	37.798		
		TOTAL	2.845.214 ⁽¹⁾

Ce sont donc les Italiens qui fournissent le plus d'émigrants ; viennent ensuite dans la même proportion les Espagnols et les Belges, tous de race latine plus ou moins mélangée ; les Polonais sont encore très nombreux, les Suisses clôturent la liste des pays ayant plus de 100.000 nationaux en France, mais les Russes atteignent presque ce chiffre.

Les résultats du recensement de 1926 ne sont pas encore connus, mais on peut prévoir qu'il y aura eu une nouvelle augmentation du nombre d'étrangers en France.

(1) *Journal Officiel* du 4 décembre 1925.

Cet afflux considérable d'étrangers a une influence certaine sur les acquisitions immobilières. Ces étrangers ne deviennent pas tous propriétaires, loin de là, mais par suite de leur présence en France, ils sont plus facilement amenés à acquérir des immeubles, surtout quand ils sont décidés à y demeurer.

DEUXIÈME PARTIE

Les données de l'expérience étrangère.

Tous les pays ne sont pas, comme la France, une terre d'élection pour les étrangers ; mais dans tous les pays, des étrangers sont propriétaires d'immeubles. Si la question ne se pose pas toujours avec autant d'acuité qu'en France, elle n'en existe pas moins.

Pour certains pays où la population est insuffisante, l'installation d'étrangers peut présenter de grands avantages ; au contraire, dans les pays à population très dense, les étrangers sont moins désirés. Certains pays qui, au début de leur formation, favorisaient les achats immobiliers des étrangers, restreignent maintenant l'immigration d'une façon très rigoureuse. Presque tous les Etats de l'Amérique ont présenté cette double attitude : appel de main-d'œuvre et d'argent étrangers, puis restriction très nette de l'immigration et même prohibition des achats immobiliers par les étrangers.

Avant la guerre, la majorité des Etats laissait les étrangers acquérir librement des immeubles sur leur territoire ; mais depuis la fin de la guerre une tendance contraire s'est fait jour : on restreint de plus en plus les possibilités qu'ont les étrangers de s'implanter dans

un pays. Un esprit de méfiance, même entre anciens alliés, domine les relations internationales. La guerre, il est vrai, a mis en lumière tous les dangers que peuvent présenter les achats immobiliers effectués par des étrangers. Et aujourd'hui, quoique l'esprit de Locarno souffle sur le monde entier, on voit nombre d'Etats se préoccuper de réglementer l'introduction et l'installation des étrangers sur leur territoire. En étudiant les diverses législations au point de vue de l'accession des étrangers à la propriété immobilière, on cherchera à se rendre compte de leurs raisons d'être, car on ne doit s'inspirer d'une législation étrangère qu'à condition d'une similitude de situation.

Les pays peuvent se ranger en trois grandes catégories : 1° Pays qui interdisent l'achat ou la possession d'immeubles aux étrangers : Mexique, Pologne, Roumanie, Russie, Serbie, Suède, Turquie et quelques Etats des Etats-Unis.

2° Pays plus libéraux, autorisant les étrangers à posséder des immeubles sous certaines conditions. Ces conditions sont d'ailleurs très variées ; citons dès à présent l'obligation pour l'étranger de déclarer ses acquisitions immobilières, l'interdiction d'acheter des immeubles ou des terres dépassant une certaine valeur ou une certaine étendue, l'interdiction d'acheter dans certaines régions (points stratégiques et frontières), l'obligation de résider dans le pays et même d'être apte à se faire naturaliser, etc., etc. Parmi ces pays on peut citer :

L'Angleterre, l'Allemagne, de nombreux Etats des Etats-Unis, le Pérou, la Suisse, la Hollande, l'Italie, le Brésil, le Portugal, etc...

3° Il est enfin des pays où jusqu'à présent les étrangers sont assimilés aux nationaux, tout au moins en ce qui concerne la libre disposition de la propriété immobilière. Ce sont notamment :

La Belgique, l'Espagne, le Danemark et un certain nombre d'Etats des Etats-Unis.

Pour terminer cette étude des diverses législations étrangères, il est nécessaire de passer en revue quelques traités internationaux où la question de la propriété immobilière est résolue ; c'est ce qui sera fait d'une façon très rapide à la fin de cette partie.

I

Pays où les étrangers ne peuvent pas posséder d'immeubles.

ROUMANIE ⁽¹⁾

Depuis la première moitié du XIX^e siècle, on s'est préoccupé de la question de l'accession des étrangers à la propriété immobilière en Roumanie. Vers 1865, l'étranger jouissait de tous les droits accordés aux nationaux,

(1) « Revue de Législation comparée », juillet 1926.

il en a été privé depuis la Constitution de 1879. Mais bien avant cette date la question avait été résolue en des sens opposés.

Un règlement organique de 1832 a interdit à tout étranger, sans distinction de religion, d'acquérir des immeubles sur le sol de la principauté roumaine. Cette impossibilité pour les étrangers de posséder des immeubles a subsisté jusqu'en 1864. En effet, une loi de 1864 vint accorder aux étrangers chrétiens, domiciliés en Roumanie, et sous la condition de réciprocité, le droit de posséder des immeubles. Le code civil de décembre 1865 fut encore plus libéral, l'article 11 assimile les étrangers aux nationaux en ce qui concerne la jouissance des droits civils.

La Constitution du 13 octobre 1879, dans son art. 7, paragraphe 5, décrète :

« Les Roumains de naissance ou naturalisés peuvent seuls acquérir des immeubles ruraux en Roumanie. Les droits déjà acquis seront respectés ; les conventions internationales déjà existantes restent en vigueur avec toutes leurs clauses jusqu'à leur expiration. » Ceci n'est donc qu'un acheminement vers la restriction à la possession immobilière des étrangers, puisque ceux dont les droits sont antérieurs à 1879 continuent à jouir librement de leur propriété. La Constitution du 29 mars 1921, promulguée le 28 mars 1923, enlève à tout étranger le droit de posséder des immeubles sur le territoire de la Roumanie.

L'article 3 indique dès l'abord : « Le territoire de la Roumanie ne peut être colonisé avec des populations de race étrangère. » L'article 9 est ainsi conçu : « Tous les étrangers qui se trouvent sur le territoire de la Roumanie jouissent de la protection donnée par la loi aux biens et aux personnes en général », ce qui donnerait à croire qu'il y a assimilation entre l'étranger et le Roumain, tout au moins pour la jouissance des droits civils. Mais l'article 18 confirme en l'étendant l'article 7 de la Constitution de 1879 : « Seuls les Roumains et ceux qui sont naturalisés Roumains peuvent acquérir à n'importe quel titre et posséder des immeubles ruraux en Roumanie. Les étrangers auront droit seulement à la valeur de ces immeubles. »

De sorte qu'un étranger qui possède un immeuble ou qui hérite d'un immeuble rural en Roumanie est tenu de le vendre et profite seulement du prix de son aliénation.

Toutefois, il est juste de remarquer qu'aucune interdiction ne vise les immeubles urbains.

SUÈDE.

En Suède, une ordonnance royale du 3 octobre 1829 ne permettait à l'étranger d'acquérir des propriétés immobilières qu'en vertu d'une autorisation gouvernementale. Les étrangers pouvaient donc moyennant une simple autorisation, qui n'était en fait qu'une formalité, être propriétaires fonciers en Suède. La Suède a tou-

jours été fidèle à ce principe. Mais une loi promulguée le 30 mai 1916 est venue renforcer l'ancienne ordonnance royale de 1829. Voici quelques articles de cette loi qui peuvent être intéressants à connaître :

« Article premier. — Un étranger ne peut sans une autorisation royale acquérir en Suède des immeubles, ni acquérir ou exploiter des concessions minières.

Art. 2. — Il en sera de même pour toute société suédoise, dont un ou plusieurs associés sont étrangers, ou pour toute société anonyme dont les actions sont au porteur.

Art. 5. — La demande d'autorisation doit être faite dans l'année de l'acquisition, si non, ou si faite dans le délai elle n'a pas été accordée, l'acquisition sera nulle.

Art. 6. — Cet immeuble ou cette mine devra être revendu dans un délai de trois ans, sinon il sera procédé à une vente publique.

Art. 17. — Tout étranger qui a, en Suède, acquis des immeubles ou exploite une concession minière, qui ne réside pas dans le royaume est obligé d'avoir au lieu de situation de l'immeuble un représentant suédois.

Art. 18. — Ces restrictions ne s'appliquent pas aux acquisitions résultant de l'adoption du régime de la communauté de biens entre époux, ni à celles qui sont l'effet d'une dévolution successorale ou d'une disposition testamentaire. »

Donc, pour être propriétaire foncier en Suède, il faut obtenir une autorisation spéciale, autorisation qui comme

le prouve l'article 5 n'est pas forcément accordée. Cette autorisation doit être demandée non seulement par les étrangers, ce qui est naturel, mais aussi par des personnes morales, légalement suédoises, mais qui peuvent subir des influences étrangères, telles que les sociétés par actions au porteur.

L'article 2 de la loi du 30 mai 1916 vient mettre en lumière les dangers que peuvent présenter les personnes morales, qui ne sont parfois que d'habiles camouflages.

NORVÈGE.

L'article premier de la loi du 9 mai 1903 impose aux étrangers l'obligation de demander une autorisation royale pour exercer un droit d'usage sur le sol. Il n'est pas extraordinaire de voir la Norvège suivre l'exemple de la Suède ; ces deux pays ayant des législations très voisines.

MEXIQUE.

Au Mexique, l'article 31 de la loi du 28 mai 1886 reconnaît aux étrangers, même non domiciliés, même non résidents, la faculté d'acquérir des immeubles et même des navires nationaux. Cependant cette capacité est limitée en vertu des lois du 1^{er} février 1856 et du 20 juillet 1863. La loi du 1^{er} février 1856 subordonne à

l'autorisation de l'exécutif fédéral, toute acquisition de propriété immobilière par un étranger dans une zone de 200 kilomètres le long des frontières terrestres et de 50 kilomètres le long des côtes. L'article 2 de la loi du 20 juillet 1863 défend aux citoyens des pays limitrophes d'acquérir, à aucun titre, des terrains nationaux dans les Etats frontières.

Jusqu'en 1925, l'étranger pouvait donc acquérir, sauf une légère limitation, des propriétés immobilières au Mexique. Mais l'article 27 de la Constitution de 1917 est venu changer cette législation libérale et déclare que « tout étranger possédant des propriétés immobilières au Mexique doit les vendre dans un délai de trois ans à des citoyens mexicains. S'ils veulent rester propriétaires, il leur faut abdiquer leur nationalité et se faire naturaliser Mexicains. »

Cet article 27 fait partie de la loi Calles et n'a été adopté qu'en 1925, tout d'abord par le Sénat le 22 octobre, puis après renvoi à la Chambre, pour quelques modifications, voté définitivement par le Sénat le 18 décembre 1925. Cette loi a été très mal accueillie par les milieux financiers étrangers ; car le Mexique fournit à peu près le quart de la production pétrolifère du monde, et de très nombreuses sociétés étrangères exploitent les terrains pétrolifères. Ce fut surtout aux Etats-Unis que l'indignation fut la plus vive ; il y eut même un échange de notes diplomatiques, qui malgré l'affirmation de la dernière en date, étaient assez peu courtoises. Les Etats-

Unis avaient compris que la loi aurait un effet *rétroactif* jusqu'au 1^{er} mai 1917, mais le Mexique répondit en déclarant « qu'il n'est pas sorti des limites fixées par le droit international », et il ajoute (point essentiel) « qu'il défend le droit inviolable de la souveraineté nationale. » Enfin, il signale comme précédent la loi du district américain de Colombie qui empêche les étrangers d'avoir des propriétés dépassant une certaine proportion dans la ville de Washington. A Mexico on usa aussi d'un argument direct : « les lois mexicaines sont plus libérales que les lois américaines concernant les étrangers, car les lois des Etats-Unis relatives à l'immigration empêchent pratiquement les étrangers de s'y installer ». Mais un accord intervint au début du mois d'avril 1926 qui donna satisfaction, dans une très grande mesure, aux Etats-Unis : « Les Américains qui ont acquis des terrains pétrolières avant l'adoption de la Constitution de 1917 pourront les conserver pendant cinquante ans. Cette période pourra même être augmentée. »

L'une des notes émanant du gouvernement mexicain fait allusion au droit inviolable de la souveraineté nationale. C'est là un point très intéressant et délicat de savoir comment, et dans quelle mesure, l'achat de propriétés immobilières par des étrangers peut porter atteinte à la souveraineté nationale. Ce point sera envisagé au cours d'un prochain chapitre, mais il était nécessaire de le signaler dès à présent. Cependant, dans les circonstances, là n'était pas la question, la loi mexicaine avait pour

seul but de redonner aux Mexicains la haute main sur toutes les exploitations pétrolifères, qui sont la richesse du pays.

POLOGNE.

La Pologne, pour des raisons toutes différentes, a aussi édicté des lois interdisant aux étrangers de posséder des immeubles.

Dès le mois de juin 1920, la Diète polonaise a voté une loi interdisant aux étrangers la possession immobilière. La raison en serait, notamment d'après M. de Monzie (dans son livre intitulé *Terra clausa*) que « la Pologne est neuve dans son cadre de grande puissance : elle a besoin de fermer sa porte, pour organiser sa maison ».

SERBIE.

En Serbie, un décret du 2 août 1852 interdit aux étrangers l'acquisition d'immeubles. Cependant cette prohibition ne frappe pas les ressortissants des Etats qui ont conclu avec la Serbie des traités de réciprocité, qui eux ne font aucune distinction entre les nationaux et les étrangers au point de vue de l'acquisition des immeubles ou des meubles.

TURQUIE.

Les étrangers peuvent acquérir librement des immeubles en Turquie depuis la promulgation de la loi ottomane

du 18 juillet 1867 ; mais il est fait une exception formelle pour la province du Hedjaz qui renferme les villes saintes. Dans cette province la propriété immobilière est réservée aux Turcs.

D'après le régime des capitulations, la Turquie ne possédait pas une entière liberté sur la réglementation de l'établissement des étrangers.

JAPON.

Au Japon, une loi a été votée en 1910 autorisant, malgré quelques restrictions, la possession immobilière des étrangers. Mais comme le gouvernement ne trouva pas cette loi assez libérale, elle n'est pas encore entrée en vigueur, une étude devant être faite pour la modifier. A l'heure actuelle les étrangers se trouvent donc soumis, sur ce point tout au moins, à la législation antérieure à 1910 : « L'étranger ne peut pas acquérir de propriétés immobilières ni prendre à bail des terres agricoles ; il est fait une exception pour la location des immeubles destinés à l'habitation ou à une exploitation commerciale ou industrielle ; l'étranger peut les louer ou passer des baux emphytéotiques dont la durée va quelquefois jusqu'à 999 ans et même 5.000 ans » ; il est évident que, dans ces conditions, le locataire peut se considérer comme un véritable propriétaire.

RUSSIE.

Par suite des nombreuses modifications qu'a subies la législation en ce qui concerne le droit des étrangers de posséder des immeubles en Russie, il était assez difficile de classer ce pays dans une catégorie plutôt que dans une autre. Mais étant donné qu'à présent, il semble, malgré les déclarations officielles, que les étrangers ne peuvent avoir qu'une propriété immobilière très précaire, il nous a paru préférable de placer ici l'étude de la législation russe.

En 1887, à l'occasion de recherches minières, un ukase du 14 mars vint « prévenir le danger national qui résultait de la concentration en des mains étrangères de la propriété des terres sur les confins de la Russie ». Cet ukase qui s'appliqua aux dix provinces du royaume de : Varsovie, Pologne, Kalisch, Kielce, Lomja, Petrow, Plotzk, Radom, Suwalki, Sedletz, interdisait aux étrangers de toutes nationalités d'acquérir et de posséder des terres et des immeubles en dehors des ports et des villes. Des prohibitions analogues existaient dans les gouvernements de : Bessarabie, Vilna, Vitebsk, Grodno, Kiev, Kovno, Courlande, Livonie, Minsk et Podolsk. Un ukase du 19 mai 1898 vint étendre encore à d'autres provinces cette interdiction, notamment au Caucase.

L'avènement du régime soviétique devait forcément faire tomber toute la législation antérieure. Voyons tout d'abord l'esprit du Code soviétique par rapport aux étrangers et à la propriété immobilière, puis ensuite

nous chercherons à savoir s'il est appliqué tel qu'il est. L'article 8 de la courte loi d'introduction du Code civil stipule : « Les ressortissants des nations étrangères avec lesquelles les U. R. S. S. ont conclu des traités ou des conventions sont réglées conformément à ces textes.

Dans la mesure où les droits des étrangers ne sont pas prévus par des traités avec les Etats auxquels ils appartiennent et par des lois spéciales, les droits des étrangers à la libre circulation sur le territoire des U. R. S. S., au choix des professions, à l'ouverture et l'acquisition de fonds de commerce et d'entreprises industrielles, à l'acquisition des droits réels sur les immeubles bâtis ou non, peuvent être définis par les décisions des organes compétents du gouvernement soviétique russe après entente avec le Commissaire du Peuple aux Affaires étrangères. »

Remarques : (de nombreux articles du Code soviétique sont ainsi suivis de « remarques »).

« Les sociétés anonymes étrangères et les associations, etc. n'acquièrent les droits d'une personne morale qu'après une autorisation particulière du Gouvernement. »

Art. 21. — « La terre constitue le patrimoine de l'Etat. Elle ne peut faire l'objet de transactions privées. La possession du sol n'est admise qu'en tant que simple jouissance. »

Remarques : Avec l'abolition de la propriété privée

sur la terre, est radicalement supprimée la division des biens immeubles et meubles.

Art. 52. — On distingue la propriété :

- 1° de l'Etat (nationalisée ou municipalisée) ;
- 2° coopérative ;
- 3° privée.

Art. 53. — Le sol, le sous-sol, les eaux^x et forêts, les voies d'intérêt général, le matériel roulant et les appareils aériens ne peuvent appartenir qu'à l'Etat. »

Mais l'article 54 admet la propriété privée pour toutes les autres choses.

Il convient de signaler qu'aucun article du Code civil ne tranche directement la question de l'accession des étrangers aux droits de « jouissance » du sol. Au mois de février 1925, il avait été question d'un décret qui résoudrait le problème, et qui devait être pris par le Conseil des Commissaires. Mais depuis cette date, on n'en a plus entendu parler.

D'après les textes du Code, l'étranger peut avoir librement, sur les immeubles, les mêmes droits que les citoyens russes ; cependant les sociétés étrangères ont besoin d'une autorisation particulière du Gouvernement pour avoir les droits reconnus aux personnes morales des U. R. S. S.

En ce qui concerne la propriété immobilière, le Code des Soviets n'innove rien à dire vrai : la terre constitue le patrimoine de l'Etat, la possession n'en est admise que comme simple jouissance. Ceci n'est pas une révolu-

tion, mais un retour aux vieilles traditions occidentales. En droit, mais non en fait, l'ensemble des biens représentant le patrimoine français appartenait en pleine propriété au Roi de France, qui cependant en laissait « par bonté » la libre possession à ses sujets ; cette règle de droit subsista jusqu'en 1791. Mais en Russie même, il y a un antécédent à cette législation : avant la Révolution russe, le moujik n'était pas propriétaire de son sol et le régime du « Mir » n'était qu'une forme de la propriété collective. Le paysan a donc acquis, non pas les terres qui sont propriété de l'Etat, mais leur libre possession. Il est fatal que cette possession, théoriquement temporaire, devienne définitive, l'Etat ne conservant plus qu'un droit de propriété purement suréminent.

Il serait donc juste de considérer qu'à l'heure actuelle les étrangers peuvent posséder librement des immeubles en Russie. D'ailleurs, des déclarations officielles indiquent très nettement que l'étranger est en tout traité comme un national. Voici quelques-uns des passages les plus caractéristiques à ce sujet parus dans un recueil officiel intitulé « Les conditions juridiques de l'activité commerciale et industrielle de la R. F. S. S. » :

« La Russie des Soviets ne considère pas l'étranger comme un ennemi... la Russie des Soviets, aux termes de sa Constitution, partant du principe de la solidarité de tous les travailleurs, donne les droits de citoyen russe même politiques, à tous les étrangers séjournant en Russie et y travaillant, soit comme ouvriers, soit comme

paysans n'employant pas de salariés. Traités sur le même pied que les citoyens russes, les étrangers sont en même temps libérés du service militaire et des redevances, corvées et impôts édictés dans des buts militaires. »

Mais ces communications et déclarations officielles sont en complet désaccord avec les rapports dignes de foi qui ont paru sur la situation des étrangers en Russie soviétique. L'un des plus intéressants, qui a été fait par le baron Nolde à la Société de Législation comparée (1923), peut donner une idée exacte de la façon dont sont traités les étrangers : « L'esprit de méfiance vis-à-vis des étrangers est flagrant ; les bienfaits du Code soviétique peuvent être retirés aux étrangers à tout moment et les personnes juridiques étrangères ne jouissent même pas des droits découlant du Code... Les droits des étrangers acquis sous l'empire de l'ancienne législation sont purement et simplement ignorés. » Puis, passant aux idées nouvelles contenues dans le Code, le baron Nolde déclare « que la suppression de la distinction entre meubles et immeubles n'est qu'apparente et que celle-ci continue à exister quoique le Code s'occupe principalement des droits réels mobiliers.

ÉTATS-UNIS.

Certains Etats des Etats-Unis interdisent aux étrangers de posséder des immeubles, et obligent l'étranger à se faire naturaliser pour conserver la propriété immobi-

lière qu'il a acquise. Pour ne pas morceler l'étude des lois américaines, on étudiera les législations de ces Etats en même temps que celles des Etats plus libéraux, accordant aux étrangers le droit à la propriété immobilière sous certaines conditions.

II

Pays plus libéraux, où les étrangers peuvent posséder des immeubles sous certaines conditions, ou même qui autorisent sans restriction le droit à la propriété immobilière, mais qui anciennement l'interdisaient.

ANGLETERRE.

Jusqu'en 1844, c'était la « Common Law » qui s'appliquait en Angleterre. Les principes en étaient très rigoureux ; en effet, sous l'empire de la « Common Law », l'étranger ne pouvait en principe acquérir d'immeubles en Angleterre. Ceci s'expliquait par le fait que toute terre devait être « tenue » du souverain, et que l'étranger se trouvant en dehors de son allégeance ne pouvait lui être uni par les liens de la hiérarchie féodale. Les étrangers ne pouvaient même pas prendre à bail un immeuble. Cependant certains d'entre eux jouissaient de quelques prérogatives, c'étaient ceux qui avaient obtenu du Roi des lettres patentes de « denization » ⁽¹⁾ et qui devenaient ainsi sujets britanniques. Mais le « denizen »

(1) Le mot « denization » ne peut être traduit en français.

n'était pas considéré comme un véritable citoyen britannique, il formait l'échelon intermédiaire entre l'étranger ne jouissant d'aucun droit et le citoyen les possédant tous. Le « denizen » pouvait acquérir des terres en vertu, soit d'un achat, soit d'un testament, mais il ne pouvait succéder du *de cujus* mort intestat ; et s'il mourait, seuls ses enfants nés depuis sa « denization » pouvaient hériter de ses immeubles.

Le « Naturalization Act » de 1844 vint réformer cette législation très rigoureuse et autorisa tous les étrangers à prendre à bail des immeubles, mais à condition que les baux n'excéderaient pas une durée de 21 ans. De plus, les étrangers ne pouvaient louer que les immeubles nécessaires soit à leur résidence ou à celle de leur famille, soit à leurs affaires.

Le « Naturalization Act » du 12 mai 1870, qui fut voté sous l'influence d'un rapprochement franco-britannique, assimila entièrement les étrangers aux nationaux en ce qui concerne la jouissance, la possession, l'acquisition et la transmission de la propriété immobilière (art. 2). Cependant une exception subsistait en ce qui concerne la propriété des navires reconnus anglais.

Par suite du « Naturalization Act » de 1870, certains auteurs prétendirent que l'intérêt de la « denization », qui est en quelque sorte comparable à l'autorisation de domicile de droit, n'existait plus, puisque l'étranger avait dorénavant les mêmes droits immobiliers que le ressortissant anglais. D'autres auteurs pensent au contraire

que la « denization » n'a pas perdu toute utilité et a encore sa raison d'être.

Telle fut la législation anglaise jusqu'en 1914, législation entièrement libérale pendant près de 50 ans. Dès le début de la guerre des mesures restrictives furent édictées.

Le 7 août 1914 fut voté le premier « Alien restrictions Act », mais il ne modifia pas la législation quant au droit de propriété immobilière. Au fur et à mesure de la guerre les mesures normales vis-à-vis des étrangers furent insuffisantes pour se protéger « contre les étrangers suspects, les espions et les ennemis. » Aussi 27 ordres intervinrent pour renforcer presque toutes les mesures existantes. Il fut même permis d'interner éventuellement des sujets britanniques dont la naturalisation était par trop récente. Mais aucune loi ne vint transformer la législation des immeubles.

Après la guerre il y eut, en Angleterre, un mouvement caractérisé de xénophobie qui « ne distingue d'ailleurs pas entre les puissances alliées et les autres ». (Clunet, 1919, p. 1245.) On fait remarquer comme preuve de ceci l'emploi du mot « alien » pour désigner l'étranger, terme juridique, il est vrai, mais qui dans le langage courant a toujours un sens péjoratif, au lieu du mot plus courtois de « foreigner ».

Intervint alors l'« Aliens Restriction (Amendment) Act » du 23 décembre 1919. Il vise les étrangers ex-ennemis et leur interdit pour une durée de trois ans, à partir

de l'entrée en vigueur de l' « Act », d'acquérir sur le sol du Royaume-Uni certains types de propriété foncière ou mobilière. Cette prohibition était sérieusement sanctionnée puisque le Board of Trade pouvait, après enquête, ordonner le transfert de la propriété acquise en violation de la loi aux « Public Trustees » (organe chargé de la liquidation des biens ennemis). Les ex-ennemis, pendant cette période de 3 ans, ne pouvaient non plus être intéressés dans certaines industries (telles que les industries « vitales ») ni acquérir d'actions ou de parts d'actions de sociétés exploitant ces industries.

Un nouvel « Act » du mois de juin 1922, qui n'est entré en vigueur qu'en 1925, modifie en le simplifiant le droit de propriété immobilière mais n'innove en rien vis-à-vis des étrangers. A l'heure actuelle, un étranger jouit donc en Angleterre des mêmes droits de propriété immobilière qu'un Anglais, sauf en ce qui concerne les navires. Quant aux sociétés étrangères, elles ne sont pas complètement assimilées aux sociétés britanniques, puisque pour posséder la terre elles doivent tout d'abord obtenir une licence de la Couronne ; mais jamais on ne les empêche de posséder pour une période raisonnable de temps.

Néanmoins, le libéralisme assez grand de la législation actuelle recouvre un sentiment très réel de xénophobie, et il n'y aurait rien d'étonnant à ce qu'un nouvel « Act » vienne restreindre la possibilité pour les étrangers de posséder des immeubles en Angleterre.

COLONIES ANGLAISES.

Si tel est le droit pour le Royaume-Uni, il n'en est pas de même aux colonies britanniques. Celles-ci gardent, en effet, une très large liberté d'action et légifèrent sur ce point à leur guise et à leurs convenances.

L'Ile Maurice est, de toutes les possessions anglaises, celle dont la législation est la plus hostile aux étrangers. Pour acquérir et posséder des immeubles dans l'Ile Maurice il faut être sujet naturel ou avoir sollicité et obtenu la naturalisation locale.

En Australie, divers Etats ont pris des mesures restreignant l'accession des étrangers à la propriété immobilière, certains vont même jusqu'à interdire la jouissance des immeubles. On peut citer : le « Crown Land Consolidation Act » de 1913 dans les Nouvelles Galles du Sud, l'« Immigration and Reclaimed Lands Act » de 1914 dans l'Australie du Sud, parmi les lois les plus récentes.

Au Canada, les différents Etats assimilent généralement l'étranger au national, sauf en ce qui concerne la propriété des navires qui est réservée aux seuls Canadiens.

ALLEMAGNE. ⁽¹⁾

Lors de l'unification de la législation civile en Allemagne, la solution de la question de l'acquisition de la propriété immobilière par des étrangers a été réservée aux

(1) Ernst Isay. « De la Nationalité », p. 448, Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye, 1924.

Etats confédérés (article 88 de la loi d'introduction au Code civil allemand du 18 août 1896). C'est-à-dire que chaque Etat confédéré restait libre d'édicter sur ce point les dispositions légales qu'il trouverait utiles, du moins à l'égard d'étrangers non Allemands, car pour les ressortissants d'un autre Etat confédéré l'article 3 de la Constitution de l'Empire (16 avril 1871) leur accordait l'accession à la propriété immobilière sans aucune limite.

Peu d'Etats ont fait usage de la réserve de l'art. 88 ; ceux qui l'ont fait ont inséré ces dispositions dans leur loi particulière d'exécution du Code civil. On peut citer, sans prétendre être complet :

La Prusse, article 7, paragraphe 2, alinéa 2 de sa loi d'exécution au Code civil, qui exige une autorisation par le chef de l'Etat, ou par une autorité désignée par lui.

La principauté de Waldeck, art. 6, paragr. 2 avait la même législation.

La Bavière, art. 10, autorisation par le chef de l'Etat pour les personnes morales de nationalité étrangère.

La Hesse, art. 15, autorisation par le Ministre de la Justice, réserve faite des cas de réciprocité.

Duché de Saxe-Altenbourg, art. 11, alinéa 2, autorisation pour les personnes morales.

Ville libre de Hambourg, art. 28, autorisation accordée par le Sénat.

L'opinion générale est que le terme « étranger » de l'article 88 de la loi d'introduction comprend et les personnes physiques et les personnes morales.

D'autre part, aucun Etat particulier ne pouvait user de la réserve de l'article 88 à l'égard des ressortissants d'un Etat étranger ayant conclu à cet égard un traité avec l'Empire (il existait 38 traités de cette sorte).

L'Alsace-Lorraine, considérée au sens du Code civil comme Etat confédéré (article 3 de la loi d'introduction), n'a jamais fait usage de la réserve de l'article 88.

Telle était la condition faite aux étrangers depuis l'entrée en vigueur du Code civil jusqu'à la fin de la guerre.

Par suite de la dépréciation du mark et de sa chute qui s'accélérait de jour en jour, le 12 décembre 1922, le Landtag prussien adopta un projet de loi sur la vente des biens fonciers qui lui avait été soumis par le Conseil d'Etat. Ce projet avait pour but de réfréner la spéculation sur les immeubles, spéculation qui était faite plus particulièrement par les étrangers qui acquéraient pour presque rien des immeubles de grande valeur. Ce projet visait tous les individus, tant Allemands qu'étrangers, et respectait donc en droit les articles 276 et 298 du Traité de Versailles, mais en fait l'autorisation nécessaire pour acquérir un immeuble devait être surtout refusée aux étrangers. Le traité se trouvait ainsi tourné, mais non violé.

Ce projet fut voté le 10 février 1923 et devint la loi intitulée : loi sur la vente d'immeubles.

Toute personne désirant acquérir une propriété immobilière doit au préalable en demander l'autorisation

(art. 1) ; cette autorisation n'est d'ailleurs nécessaire que pour les opérations judiciaires : « Rechtsgeschäfte ». Il n'est pas besoin de la demander quand il s'agit de vente de forêts, d'étangs ou de terres incultes, ou de terrains dont la superficie est inférieure à 100 m².

Elle doit être demandée, suivant les cas, à l'autorité municipale ou à une sorte de conseil d'arrondissement. Elle n'est pas nécessaire quand l'achat est effectué par une autorité publique, une association reconnue d'utilité publique, ou une société s'occupant de colonisation et de mise en culture de terres ou de construction d'immeubles destinés au logement. Comme elle ne s'applique qu'en cas de « Rechtsgeschäfte », on n'a pas besoin de la solliciter pour les donations entre époux, entre parents en ligne directe ou alliés, ni en cas d'héritage en ligne directe.

Certaines raisons suffisent pour motiver le refus. Voici les principales :

1° Lorsque des raisons d'ordre général l'exigent, ainsi si l'exploitation de l'immeuble doit être menacée, ou, s'il s'agit d'un immeuble servant à l'habitation, si cet usage doit être diminué ou supprimé.

2° Si l'achat doit amener la suppression d'une industrie, à moins qu'elle ne soit justifiée.

3° Si le contrat de vente contient des clauses injustes, un dol, tel qu'un prix nettement inférieur à la valeur réelle de l'immeuble.

4° Si la mutation est faite au profit d'un marchand de biens ou dans un but spéculatif.

5° Si l'on n'a pas l'assurance que les droits de mutation seront payés exactement et intégralement.

Ainsi qu'on le voit, ces raisons sont assez variées et lorsqu'on désire refuser l'autorisation, il est toujours possible d'en trouver une qui s'adapte aux circonstances.

L'autorisation peut être accordée simplement ou avec charges.

On peut être tenu de faire un dépôt d'une somme d'argent au profit de l'Etat, ou de consentir à ce qu'une hypothèque de sauvegarde soit prise sur l'immeuble et inscrite au cadastre. Si l'acquéreur n'est pas domicilié dans le pays, il doit nommer un représentant responsable et un représentant suppléant au cas de disparition du premier. L'un et l'autre doivent être de nationalité allemande, résider sur les lieux et y avoir leur domicile.

On doit joindre à la demande d'autorisation un duplicata ou une copie certifiées conformes au contrat et à ses annexes. On peut même exiger la déclaration sous serment de l'exactitude des pièces. Ceci a été fait surtout pour supprimer les fraudes à l'égard du fisc ; car dans de nombreux actes de vente on ne faisait figurer qu'un prix très inférieur au prix réel de façon à échapper au paiement des droits qui étaient très élevés.

L'administration a un délai de trois semaines pour répondre, passé ce délai et au cas de silence, l'autorisation est considérée comme accordée. Au cas de refus ou

d'autorisation avec charges les parties contractantes ont un recours possible. Ce recours doit être formulé dans les deux semaines qui suivent la notification du refus ou de l'autorisation avec charges, il doit être adressé au supérieur hiérarchique et la réponse définitive doit être signifiée dans les trois semaines. Quant à l'autorisation elle est également définitive.

Pour toute opération qui ne nécessite pas une autorisation, il doit être mentionné au cadastre qu'elle était inutile. Et au cas où il y a eu autorisation, on doit porter au cadastre si elle a été accordée sans charges ou avec charges et les indiquer, on doit également faire mention du nom des deux représentants des acheteurs étrangers non résidants dans la localité.

Au cas où une inscription fausse aurait été portée au cadastre, l'autorité compétente pourra faire opposition ; si l'autorisation est accordée par la suite, l'opposition tombe obligatoirement.

L'autorisation est exigée même quand il s'agit d'une vente forcée, mais elle ne peut être accordée que purement et simplement, aucune charge ne pouvant être imposée à l'acquéreur dans ce cas.

La loi ne prévoit pas de sanctions véritables au cas de fraudes, puisqu'elle soumet simplement les fraudeurs aux prescriptions indiquées, donc l'autorisation sera postérieure à l'acquisition ; cependant il semble bien d'après les termes de la loi que cette autorisation pourra

être refusée, l'acheteur devant alors vendre sa propriété acquise en contravention de la loi.

Cette loi qui entra en vigueur le 10 février 1923 devait, sauf prorogation, n'avoir d'effet que jusqu'au 1^{er} juillet 1926. Mais elle fut abrogée le 20 juin 1925, les raisons qui l'avaient motivée n'existant plus à cette date.

Cette loi en somme n'était pas trop rigoureuse quand on songe à la spéculation qui en 1922 existait sur toutes les valeurs en Allemagne. Mais, certains partis extrêmes avaient, à la fin de 1922, proposé une loi beaucoup plus restrictive et qui aurait permis de racheter tous les immeubles vendus à des étrangers pendant la période de dévalorisation complète du mark. Ce projet ne fut jamais déposé, mais on parla de lui énormément tant en Allemagne qu'à l'étranger.

La loi du 10 février 1923 était une loi de circonstances qui visait les étrangers, mais pour faciliter son application on avait eu le soin de l'étendre même aux Allemands. Depuis lors, les étrangers peuvent posséder librement des immeubles en Allemagne.

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE.

La législation concernant l'accession des étrangers à la propriété immobilière dépend en partie non de l'Etat fédéral, mais de chaque Etat ; de sorte qu'on se trouve en face de législations très différentes et même parfois opposées.

Cependant, il existe une règle générale fédérale à ce sujet. Cette règle est celle de la « Common Law », d'après laquelle les étrangers ne peuvent acquérir d'immeubles par l'effet de la loi, c'est-à-dire généralement par succession, mais peuvent en acquérir par convention, et leur droit dans ce cas est opposable à tous, sauf à l'Etat et au fisc.

L'accession des étrangers à la propriété immobilière se détermine en définitive d'après le Droit international, les Traités, la Constitution fédérale, les lois du Congrès et les lois des Etats.

D'une façon générale, ce sont les lois des Etats qui sont appliquées en ce qui concerne ce droit de propriété immobilière.

On peut distinguer plusieurs groupes de législations. Les Etats de l'Ouest sont portés plus particulièrement vers une restriction plus grande que ceux de l'Est. C'est en effet vers l'Ouest que se dirige la presque totalité de l'immigration japonaise et chinoise ; ainsi, par exemple, l'élément japonais qui ne forme qu'une portion infime de la population américaine, si on la considère dans son ensemble (environ 0,9 %), est, au contraire, massé en groupes compacts dans l'Ouest, et plus spécialement dans certaines parties de la Californie et atteint dans ce pays et le long de la côte du Pacifique une proportion de 70 à 80 % par rapport à la population totale locale.

Nous laisserons de côté, pour le moment, l'étude des Etats, assez nombreux d'ailleurs, où l'étranger se trouve

assimilé au citoyen quant à l'accession à la propriété immobilière. Les autres Etats peuvent être groupés sous plusieurs rubriques (cependant certains Etats se rangent à la fois dans deux ou plusieurs catégories : l'Etat d'Iowa, par exemple).

A) Etats où le droit d'acquérir ou de posséder des immeubles est limité à ceux qui ont une résidence dans l'Etat ou tout au moins dans la Confédération. ⁽¹⁾

Alabama et Arkansas.

Dans les Etats d'Alabama et d'Arkansas, seuls les étrangers qui sont ou qui peuvent être résidents *bona fide* de l'Etat sont assimilés aux citoyens nés. Les lois déclarent que l'étranger résidant peut « avoir et tenir » la propriété réelle, c'est-à-dire immobilière, soit par héritage, achat ou succession, et peut en disposer et la transmettre, soit par vente, donation ou succession comme s'il était citoyen.

Connecticut.

Dans cet Etat, la résidence aux Etats-Unis suffit, et, en ce qui concerne les Français, aussi « longtemps que la France accordera les mêmes droits aux citoyens des Etats-Unis, ils pourront acheter, posséder, hériter et transmettre la propriété immobilière dans cet Etat comme un citoyen ». Cependant, les étrangers non rési-

(1) Renseignements émanant de l' « Hubbel's Legal Directory, de 1926.

dants ne sont pas complètement écartés de la propriété immobilière, puisqu'ils peuvent acquérir et transmettre des terres, à condition qu'il s'agisse d'exploitation de mines ou de carrières.

Iowa et Montana.

L'étranger résidant peut, en cas d'héritage immobilier, posséder des immeubles sur le territoire de ces deux Etats. En Montana, il n'est apporté à cette règle aucune limitation, mais en Iowa l'héritier ne peut conserver les immeubles que pendant un délai de 20 ans, au bout duquel, s'il n'est pas devenu citoyen américain, ceux-ci font retour à l'Etat.

Mississippi.

Les étrangers non résidants n'ont aucun droit, les résidants n'ont qu'un droit de possession qui ne peut dépasser 20 ans ; pour conserver leur propriété une fois ce délai écoulé, ils doivent se faire naturaliser.

New-Hampshire, Wisconsin et Wyoming.

Dans ces trois Etats la résidence suffit pour que l'étranger ait le droit de posséder des immeubles. Mais dans l'Etat de Wyoming cette possibilité de posséder des immeubles est une exception à la situation générale faite aux étrangers qui, sur tous les points autres que celui-ci, sont soumis à la « Common Law ».

B) Etats où l'étranger ne peut acquérir que pour une certaine durée, ou seulement des propriétés ne dépassant pas une certaine valeur.

États de Caroline du Sud, Colombie et Indiana.

Dans ces trois Etats la propriété immobilière n'est accordée que pour des immeubles d'une superficie inférieure à 50.000 acres pour les deux premiers et 32.000 acres pour l'Indiana. Cependant, lorsqu'un étranger, par suite d'un jugement ou d'un héritage, se trouve être possesseur d'une terre d'une superficie plus grande, il lui est accordé un délai de cinq ans pour vendre. Dans l'Etat d'Indiana, les personnes morales étrangères n'ont aucun droit.

Illinois.

D'après la loi de 1887, revue le 14 mai 1897 : Tout étranger peut acquérir ou hériter d'immeubles, mais il ne peut posséder que pendant un délai de six ans, après lequel, s'il ne s'est pas fait naturaliser, sa propriété doit être vendue d'office.

Iowa et Wisconsin.

Tout étranger peut acquérir librement des terres d'une superficie inférieure à 32.000 acres dans l'Etat d'Iowa et à 50.000 acres dans l'Etat de Wisconsin. Dans ce dernier Etat, il n'est fait aucune restriction à la libre possession d'immeubles au cas d'héritage ou de gage de dettes.

Oklahoma.

La Constitution accorde aux étrangers un délai de cinq ans pour vendre les immeubles dont ils auraient hérité, s'ils ne sont pas résidants.

Pensylvania.

Les « étrangers amis » peuvent acheter des terres d'une superficie inférieure à 50.000 acres ou d'un revenu annuel ne dépassant pas 20.000 \$. En ce qui concerne les héritages, il n'y a pas de limitation.

C) Etats n'accordant la propriété immobilière qu'aux étrangers susceptibles de se faire naturaliser.

Californie.

C'est en Californie que les lois de ce genre ont pris naissance, car c'est dans cet Etat que le mouvement de restriction à l'accession des étrangers à la propriété immobilière a commencé. Ces lois visent uniquement la race jaune, dont l'envahissement constitue, d'après les Américains, un véritable danger.

Le 19 mai 1913 fut promulgué l' « Alien Land Law » qui décide que les étrangers non susceptibles de naturalisation ne peuvent acquérir aucune propriété immobilière ou aucun droit immobilier dans l'Etat. Les personnes morales étrangères et les sociétés dont les membres sont en majorité des étrangers non susceptibles de naturalisation ne peuvent non plus posséder d'immeubles ; cependant on leur accorde un droit de bail qui ne peut excéder trois ans, à condition qu'il s'agisse d'une exploi-

tation agricole. Si l'on acquiert des immeubles en violation de la loi, ils sont attribués à l'Etat. Cette loi a été complétée et confirmée par celles du 2 novembre 1920, de 1921 et de 1923.

On retrouve la même législation, avec très peu de variantes dans les Etats suivants : Arizona (loi du 26 février 1921), Colorado (loi du 4 avril 1921), Delaware (loi du 7 avril 1921), Idaho (même législation, mais possibilité d'acquérir des terres pour moins de cinq ans), Louisiane, Nebraska (loi du 15 février 1921), mais un étranger non susceptible de naturalisation est libre d'acquérir des terres lorsqu'elles sont nécessaires à l'exploitation d'une manufacture), New-Mexico (loi du 20 septembre 1921), Oregon, Washington (loi du 2 mars 1921).

Texas : La loi du 9 mars 1921 n'a été copiée qu'en partie sur celle de Californie ; d'après cette loi, seules certaines classes d'étrangers peuvent acquérir des immeubles : ce sont les résidents *bona fide* de l'Etat susceptibles de naturalisation. En cas d'héritage immobilier, il est accordé un délai de cinq ans aux héritiers pour vendre leurs immeubles s'ils ne se sont pas fait naturaliser.

D) Etats n'accordant la possession immobilière qu'aux étrangers naturalisés citoyens américains.

Territoires fédéraux et Colombie.

Des « Acts » du Congrès du 3 mars 1887, du 2 mars 1897 et du 23 février 1905, interdisent en principe l'accession à la propriété et aux droits immobiliers dans ces

territoires aux individus qui n'ont pas déclaré leur intention de devenir citoyens américains, de même qu'aux sociétés étrangères. De plus, les personnes juridiques, même américaines, dont plus de 20 % des « stocks » appartiennent à des étrangers, sont soumises à la même législation et ne peuvent donc posséder d'immeubles sur ces territoires.

Illinois, Iowa et Mississippi.

Dans ces trois Etats, les étrangers peuvent acquérir des immeubles, mais, passé un certain délai, ils doivent se faire naturaliser pour les conserver. Dans l'Etat d'Illinois, ce délai est de six ans ; dans les deux autres Etats, il est de vingt ans.

Kentucky.

« Tout étranger, non ennemi, peut, après avoir déclaré son intention de devenir citoyen américain, acheter, vendre la propriété immobilière comme un citoyen ». Dans cet Etat, dès sa demande de naturalisation formulée, l'étranger bénéficie par avance des droits accordés aux citoyens américains.

Maryland, Minnesota, Missouri.

Dans ces trois Etats, les non citoyens et ceux qui n'ont pas manifesté leur intention de devenir citoyens, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas fait leur demande de naturalisation, ne peuvent être propriétaires immobiliers ; il

en est de même pour les sociétés qui n'ont pas été créées sous les lois des Etats-Unis. Cependant, dans l'Etat de Missouri, un étranger peut posséder des immeubles dans deux cas : s'il les a acquis par héritage ou s'ils servent de garantie de dettes dans le mode ordinaire de la loi.

Vermont.

Dans cet Etat, les étrangers sont encore soumis à la « Common Law ».

BRÉSIL.

La Constitution du 24 février 1891 garantit notamment aux étrangers résidant dans le pays l'inviolabilité de leurs droits de propriété. Mais jamais un étranger, même résidant, ne peut être propriétaire d'un navire brésilien.

PÉROU.

Les étrangers ressortissants de pays accordant aux Péruviens le droit de propriété immobilière peuvent, par réciprocité, être propriétaires immobiliers au Pérou. Les étrangers ressortissants de pays interdisant l'accession à la propriété immobilière aux Péruviens ne peuvent acquérir d'immeubles au Pérou.

La loi du 19 janvier 1920, article 39, laisse subsister cette liberté et se borne à régler l'acquisition immobilière par les étrangers dans les régions frontières, sauf les cas prévus par des lois spéciales.

PORTUGAL.

La Constitution du 21 mars 1911 autorise les étrangers résidants à être propriétaires immobiliers, sauf les limitations que pourrait créer la loi (art. 3 de la Constitution). En fait, aucune limitation n'est intervenue ; la résidence suffit donc pour permettre à l'étranger de posséder des immeubles.

ITALIE.

Les étrangers sont assimilés aux Italiens en ce qui concerne le droit de propriété immobilière, en vertu de l'article 3 du Code civil. Mais il est fait exception pour certaines zones considérées comme stratégiques, tels les ports, les forteresses, les montagnes, ou tout au moins les points qui peuvent servir d'observatoires, etc. ; dans ces régions, l'étranger ne peut acquérir aucun droit de propriété (loi du 23 mai 1924).

SUISSE.

La plupart des Constitutions cantonales garantissent aux étrangers le droit de propriété ; mais la réciprocité de fait est exigée dans une certaine limite.

HOLLANDE.

Le droit à la propriété immobilière est accordé aux étrangers résidants ou domiciliés en Hollande ; la résidence suffit pour donner toute capacité concernant la libre disposition de la propriété immobilière. (Art. 9 du Code civil.)

III.

Pays où les Étrangers peuvent posséder librement et sans aucune restriction des immeubles.

Nombreux sont, néanmoins, les pays où, encore aujourd'hui, les étrangers peuvent posséder, sans aucune restriction, des immeubles. Nous ne citerons que ceux qui sont intéressants, soit par suite de leur similitude de situation avec la France, soit par suite de leur opposition complète avec des pays voisins.

BELGIQUE.

En Belgique, les étrangers ont toute liberté pour posséder des immeubles. Cependant, dès qu'a été connu le projet restrictif français, il y a eu un mouvement analogue, et un projet de loi tendant à restreindre la capacité des étrangers à posséder des immeubles a été voté par l'une des Chambres.

ESPAGNE.

L'Espagne s'est de bonne heure montrée favorable aux étrangers, il ne semble même pas que le droit d'aubaine leur ait jamais été appliqué. D'après la législation actuelle, les étrangers sont entièrement assimilés aux Espagnols, en ce qui concerne la libre possession et la libre disposition des immeubles.

Code civil, article 27 : « Les étrangers jouissent en Espagne des droits que les lois civiles accordent aux

Espagnols, sauf en ce qui concerne le dispositif de l'article 2 de la Constitution de l'Etat et les traités internationaux. » Cet article de la Constitution auquel il est fait allusion comprend de nombreux paragraphes, mais aucun d'entre eux ne vise la propriété immobilière.

DANEMARK.

Contrairement à la Suède et à la Norwège, le Danemark assimile entièrement les étrangers aux nationaux en ce qui concerne le droit de propriété immobilière. Même aucune condition de réciprocité n'est exigée.

ARGENTINE.

Les étrangers, dans la République Argentine, jouissent absolument des mêmes droits que les nationaux ; toutefois, en matière de succession, les héritiers argentins ont un droit de prélèvement analogue à celui qui résulte de la loi française du 14 juillet 1819 : d'après l'article 3470 du Code civil argentin, en cas de division d'une succession entre héritiers français et argentins, ou entre étrangers sans domicile et étrangers avec domicile dans la République, ces derniers recevront sur les biens situés dans celle-ci une part égale à la valeur des biens situés en pays étranger, dont ils seraient exclus en vertu des lois ou coutumes des pays où aura lieu l'ouverture de la succession.

CHILI.

Une législation identique à celle de l'Argentine existe au Chili.

VÉNÉZUÉLA.

Les étrangers sont assimilés aux nationaux. L'art. 9 de la Constitution du 21 juin 1893 porte que les étrangers jouissent de tous les droits civils reconnus aux nationaux, sans aucune exception.

ÉTATS-UNIS.

Aux Etats-Unis, de nombreux Etats, abandonnant les anciens principes de la « Common Law », n'ont pas édicté d'interdictions nouvelles et autorisent les étrangers à posséder librement des immeubles. Tels sont les Etats de : Floride, Georgie, Maine, Massachusetts, Michigan, Nevada, New-Jersey, New-York, North-Carolina, North-Dakota, Ohio, Philippine, Porto-Rico, Rhode-Island, South-Dakota, Tennessee, Utah, Virginie.

L'aperçu de ces diverses législations montre que les pays se comportent, vis-à-vis des étrangers, de façons tout à fait variées et même opposées. Ceux qui interdisent formellement aux étrangers l'accession à la propriété immobilière sont poussés par des motifs différents. Le désir de maintenir le patrimoine intact des atteintes étrangères est l'un d'eux. Le plus souvent, la

législation cherche à protéger la propriété rurale (c'est presque toujours le cas lorsqu'il s'agit d'un pays à ressources principalement agricoles).

Dans d'autres cas, c'est pour empêcher les achats spéculatifs de terrain renfermant soit des mines, soit des gisements, que la loi interdit aux étrangers de posséder des immeubles. Ces exemples ne peuvent en rien influencer sur la législation française ; d'autres pays, comme la Pologne, interdisent l'accession des étrangers aux immeubles, car ses cadres sont encore très récents, trop récents même, pour laisser s'installer des éléments étrangers qui pourraient être des causes de troubles et de cessions de territoire. Là encore, la situation n'est pas analogue à celle de la France « vieille nation dont l'unité est dès longtemps parachevée ». ⁽¹⁾

Les seules suggestions que l'on puisse tirer de ces diverses législations sont les suivantes : nécessité de résider dans le pays, déclaration préalable, interdiction de posséder dans certaines régions, etc...

L'exposé des motifs de la loi de 1919, après avoir fait l'étude de quelques législations restrictives, passe à celle de traités internationaux récents ; mais, avant de le faire, on y légitime en quelques mots les restrictions apportées au droit des étrangers dans les pays envisagés : « La légitimité de pareilles législations ne saurait faire l'ombre d'un doute. L'Etat, dans sa pleine indépendance et le

(1) De Monzie. « Terra clausa », p. 36.

libre exercice de sa souveraineté, peut édicter toutes les mesures qu'il juge nécessaires à sa conservation et à l'interdiction de l'acquisition et de la possession d'immeubles par les étrangers est susceptible, dans bien des cas, de revêtir ce caractère. »

IV

Traités Internationaux.

Mais, pour la plupart, ces législations sont atténuées par des traités internationaux visant le droit des étrangers à posséder des immeubles sur le territoire des autres Etats co-contractants. L'étude de ces traités internationaux qui lient les Etats à ce point de vue dépasserait les limites de ce travail, mais comme elle est nécessaire, on passera seulement en revue les traités les plus récents ou les plus significatifs et ceux où la France est partie.

La tendance générale de ces traités est d'accorder aux ressortissants des pays signataires une situation analogue, ou presque analogue, à celle des nationaux ; quelques restrictions sont néanmoins fréquemment apportées dans un but d'ordre stratégique pour certaines régions.

Le traité de Brest-Litowsk, signé le 3 mars 1918, entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Turquie, la Bulgarie, d'une part, et la Russie d'autre part, stipule dans son article 2 que : « Les ressortissants de chacune des deux parties contractantes auront sur le territoire de

l'autre partie, a l'égal des nationaux, le droit d'acquérir, de posséder et d'administrer toute espèce de biens immobiliers et mobiliers, ainsi que d'en disposer par vente, échange, donation, contrat de mariage, acte de dernière volonté ou de toute autre manière, ainsi que d'acquérir des héritages par actes de dernière volonté ou en vertu de la loi, sans être soumis, dans aucun des cas ci-dessus spécifiés, sous une dénomination quelconque, à des contributions, impositions ou charges autres ou plus élevées que celles qui seraient exigées des nationaux. Toutefois, chacune des parties contractantes se réserve d'apporter des exceptions à cette règle pour les parties de son territoire qui auraient été déclarées zones de défense de la frontière ou rayon de défense des places fortes (Grenzschutzzonen et Festungsraysons).

Un autre traité, signé également par l'Allemagne, résout la question de la même manière. Ce traité fut passé avec la Finlande le 7 mars 1918. L'art. 22 indique que : « les ressortissants de chacune des parties contractantes auront, comme les nationaux, le droit d'acquérir, de posséder et d'administrer toute espèce de biens, tant meubles qu'immeubles, ainsi que d'en disposer. Ils ne seront, ni pour leur personne, ni pour l'exercice de leur commerce ou de leur industrie, ou en ce qui concerne leurs propriétés foncières, leur revenu ou leur fortune, soumis à des contributions ou charges, autres ou plus élevées, que celles qui seraient exigées des nationaux. »

Toutefois, le paragraphe 4 du même article dispose :

« Dans le rayon de défense des places fortes, et dans les districts qui ont été déclarés zones de défense de la frontière, chaque Etat est en droit de soumettre les ressortissants de l'autre partie contractante à des restrictions en ce qui concerne l'acquisition et l'exploitation de la propriété foncière. »

Dans les traités signés à la suite de la guerre par les alliés et associés d'une part, et l'Allemagne, l'Autriche, etc., d'autre part, certaines clauses sont venues prévenir les restrictions possibles que seraient tentés d'édicter les pays vaincus.

C'est ainsi que le traité de paix de Versailles, signé le 28 juin 1919 avec l'Allemagne, stipule dans son article 276 que :

« L'Allemagne s'engage :

C) A ne soumettre les ressortissants des puissances alliées et associées, leurs biens, droits ou intérêts, y compris les sociétés ou associations, dans lesquelles ils sont intéressés, à aucune charge, taxe ou impôts directs ou indirects, autres ou plus élevés que ceux qui sont ou pourront être imposés à ses ressortissants ou à leurs biens, droits ou intérêts ;

D) A ne pas imposer aux ressortissants de l'une quelconque des puissances alliées ou associées, une restriction quelconque qui n'était pas applicable aux ressortissants de ces puissances à la date du 1^{er} juillet 1914, à moins que la même restriction ne soit également imposée à ses propres nationaux. »

Cet article vise tous les cas qui peuvent se présenter et lie l'Allemagne d'une façon absolue ; elle est tenue de laisser les étrangers, qui en avaient le droit avant le 1^{er} juillet 1914, et qui sont partie au traité, posséder librement des immeubles, et elle ne peut leur imposer aucune charge spéciale. Cependant, ainsi qu'on l'a vu par la loi du 10 février 1923, elle peut légiférer à cet égard, à condition qu'elle soumette ses nationaux aux mêmes restrictions ou charges que les étrangers ressortissants des pays signataires, c'est ce qu'elle n'a pas manqué de faire... pour la forme.

L'article 298 du même traité concerne les biens ou intérêts restitués à la fin de la guerre aux ressortissants des pays alliés ou associés. Il indique de même qu'aucune restriction ou charge ne pourra leur être apportée.

Les mêmes clauses se retrouvent dans le traité de Saint-Germain, signé avec l'Autriche le 10 septembre 1919, article 228, paragraphe *c*) et *d*), art. 229 et art. 250.

Les mêmes clauses se retrouvent également dans le traité de Trianon.

En ce qui concerne la Turquie, la convention de Lausanne de 1923 est venue mettre fin définitivement au régime des capitulations, l'article 3 reconnaît à l'étranger le droit à la propriété immobilière et mobilière, même lorsqu'il s'agit de la propriété rurale. Mais d'après l'article 5, les sociétés étrangères ne peuvent posséder que les immeubles nécessaires à leur fonctionnement.

La France ne se trouve liée personnellement par aucun de ces traités, elle en profite, mais n'est tenue d'aucune façon, par eux, sur ce point. Mais bien avant la guerre de 1914-1918, elle avait passé de nombreux traités visant le droit des étrangers à posséder des immeubles en France et celui des Français à en posséder à l'étranger. Depuis la fin de la guerre, d'autres traités ont été signés qui, comme ceux d'avant-guerre, lient la France à ce sujet.

Une rapide étude des plus intéressants sera faite, pour les autres nous nous bornerons à reproduire le très remarquable tableau de M. Lévy-Ullmann, notre savant professeur.

Autriche. — Une convention commerciale en date du 22 juillet 1923 autorise les ressortissants des deux parties contractantes à posséder des immeubles comme les nationaux. Cette convention peut être dénoncée après un préavis de trois mois. Cette convention n'est pas la première passée avec l'Autriche visant le droit de propriété immobilière, déjà au xix^e siècle une convention semblable avait été passée et signée le 11 décembre 1866.

Russie. — Nous ne rappellerons que pour mémoire le traité franco-russe du 1^{er} avril 1874 qui accordait aux Français résidant en Russie une pleine et entière liberté d'acquérir, de posséder et d'aliéner toute espèce de propriété.

Espagne. — La convention consulaire du 7 janvier 1862, qui autorise les ressortissants des deux parties à

posséder des immeubles sur le territoire de l'autre pays, a été dénoncée, mais est prorogée de trois mois en trois mois.

Etats-Unis. — L'importance accordée aux traités internationaux est très grande aux Etats-Unis. Ils sont appliqués alors même que les lois des Etats existantes sont en contradiction avec eux.

Ainsi que le dit M. Quincy Wright ⁽¹⁾ : « Beaucoup de traités accordent aux nationaux respectifs des parties contractantes le droit d'acquérir des biens immobiliers et d'en hériter, en leur assurant le même traitement que celui réservé aux citoyens de l'autre partie, ou de la nation la plus favorisée. Et même ce qu'il est bon de remarquer, c'est que les tribunaux sont tenus d'accorder aux étrangers tous les privilèges qui leur sont reconnus par les traités, *en dépit des dispositions contraires des Constitutions, des lois de l'Etat ou de la « Common Law »*.

C'est ainsi que la loi de Californie de 1913, complétée en 1920, si elle était jugée contraire au traité passé avec le Japon en 1911, devrait être considérée comme nulle. C'est à propos de cette loi que la Cour Suprême des Etats-Unis a fait un premier pas vers une police déterminée des étrangers, lorsqu'elle a maintenu, en novembre 1923, la validité des « Alien Lands Laws » de Californie.

(1) Rapport de M. Quincy Wright à la société de Législation comparée, en 1921.

Ce droit des étrangers à posséder des immeubles (*real estate*) a suscité de nombreux procès et, dans bien des cas, les tribunaux ont reconnu ce droit quand il était consacré par les traités, en dépit des dispositions contraires des lois des Etats.

La convention de 1853 passée avec la France stipule dans son article 7 que les Français et les Américains sont autorisés à posséder des immeubles dans l'autre pays. Le dernier alinéa de cet article constate que les Français ne jouissent pas pleinement de la faculté de posséder des immeubles dans certains Etats, et le gouvernement se réserve le droit d'appliquer la réciprocité.

Cet article 7, si important, est ainsi conçu : « Dans tous les Etats de l'Union où les lois actuelles le permettent, aussi longtemps que lesdites lois resteront en vigueur, et avec la même portée, les Français jouiront du droit de posséder des biens meubles ou immeubles, au même titre et de la même manière que les citoyens des Etats-Unis ; ils pourront en disposer librement et sans réserve, à titre gratuit et onéreux, par donation, testament ou autrement, comme les habitants eux-mêmes, et ne pourront pas être soumis, dans aucun cas, à des droits de mutations, de succession ou autres, différents de ceux payés par ces derniers, ou à des taxes qui ne leur seraient pas également imposées.

Quant aux Etats de l'Union dont la législation actuelle ne permet pas aux étrangers de posséder des biens immeubles, le Président s'engage à leur recommander

de passer les lois nécessaires pour leur conférer ce droit.

De même, en se réservant toutefois la faculté d'appliquer ultérieurement la réciprocité en matière de possession et de succession, le gouvernement français reconnaît aux citoyens des Etats-Unis le droit de jouir en France, en matière mobilière, immobilière et de succession, du traitement identique dont jouissent en France, en pareille matière, les citoyens français. »

C'est cet article qu'invoqua l'ambassadeur des Etats-Unis pour faire retirer l'amendement Missoffe du 4 décembre 1925, dont il sera question ultérieurement.

Certains traités récents, envisageant la petite propriété rurale et urbaine, accordent aux ressortissants des parties contractantes les mêmes droits, sauf quelques restrictions pour certaines zones.

Italie. — Le traité passé avec l'Italie le 30 septembre 1919 est celui qui a servi d'exemple à tous les autres.

Il stipule, dans son article 12, une égalité entière d'acquisition de la propriété immobilière. « Pour tout ce qui concerne l'acquisition, la possession, la transmission de la petite propriété, rurale et urbaine, les ressortissants de chacune des deux parties contractantes auront, dans le territoire de l'autre, les mêmes droits et avantages que ceux assurés aux ressortissants du pays, à l'exclusion toutefois des avantages concédés à l'occasion de faits de guerre, et sous réserve des dispositions prévues dans l'intérêt de la sécurité nationale pour cer-

taines zones ou pour certains lieux, par les lois relatives au séjour et à l'établissement des étrangers. »

Ce traité, qui ne vise donc que la petite propriété, est très bien rédigé puisqu'il prévoit la possibilité de retirer aux étrangers le droit de posséder des immeubles dans les régions stratégiques,

Des conventions identiques ont été passées notamment avec ;

La Belgique, le 21 novembre 1923 ;

La Pologne, le 3 septembre 1919 ;

La Tchéco-Slovaquie, le 20 mars 1920.

Siam. — Le 12 février 1925 fut signé le traité franco-siamois après des négociations assez pénibles ⁽¹⁾.

Ce traité, de commerce et de navigation, accorde aux ressortissants des deux Etats toute liberté pour l'acquisition des propriétés immobilières et mobilières, et de disposition par tous les modes que le droit reconnaît. La succession est spécialement citée comme étant un de ces modes. L'égalité fiscale est également proclamée par l'article 6 et l'on y voit apparaître la clause de la nation la plus favorisée.

Suisse. — La convention du 23 février 1882, dans son article 1^{er}, accorde aux Français l'égalité de traitement avec les ressortissants des cantons autres que celui où ils se trouvent.

(1) Pillet, « Revue politique et parlementaire », 10 octobre 1925 : *Le Traité franco-siamois*.

De plus, en vertu du traité franco-suisse du 15 juin 1869 (art. 6 *in fine*), les Français peuvent se prévaloir en Suisse de tous droits d'hypothèques ou de privilèges, la réciprocité est d'ailleurs accordée sur ce point aux Suisses en France.

**Tableau indiquant les traités passés avec la France
et l'époque où celle-ci reprend sa liberté d'action.**

PAYS.	Date où la France reprend sa liberté d'action.	OBSERVATIONS.
Albanie.	immédiate	
Allemagne	—	
Argentine.	—	
Bolivie	—	
Brésil.	—	
Bulgarie	—	
Centre Amérique. . . .	—	Les traités avec Nicaragua, Honduras ne donnent aucune assurance sur le droit de posséder des immeubles. Ils prévoient seulement certains avantages quand les ressortissants possèdent des biens fonciers.
Guatémala	4 Mai 1924	Mais prorogée depuis de trois mois en trois mois.
Chili	jamais	Les relations de paix doivent rester perpétuelles. En fait ce traité n'a plus d'application réelle.
Chine.	immédiate	

PAYS.	Date où la France reprend sa liberté d'action.	OBSERVATIONS.
Colombie	1 an après dénonciation	Convention du 30 Mai 1892.
Cuba	immédiate	
Danemark	—	(Sous réserve d'interprétation.)
République Dominicaine	3 mois après dénonciation	Traité du 9 Septembre 1882 dénoncé mais prorogé de trois en trois mois.
Dantzig	immédiate	
Égypte	—	
Équateur	—	Le traité du 6 Juin 1845 stipule seulement certains droits dans le cas où les ressortissants possèdent des biens immobiliers.
Éthiopie	—	
Grande-Bretagne . . .	3 mois après dénonciation	La convention commerciale du 28 Février 1882 a été dénoncée mais prorogée de trois mois en trois mois.
Grèce	immédiate	Le traitement de la nation la plus favorisée des Notes du 16-18 Juillet 1892 ne visent que les matières commerciales.
Haïti	—	
Japon	3 mois après dénonciation	La convention du 19 Août 1911 a été dénoncée mais prorogée de trois mois en trois mois.
Libéria	après dénonciation sans préavis	Traité de commerce du 17 Avril 1852.
Luxembourg	immédiate	

PAYS.	Date où la France reprend sa liberté d'action.	OBSERVATIONS.
Mascate.	après dénonciation sans préavis.	Traité du 17 Novembre 1844.
Mexique.	3 mois après dénonciation	Traité du 27 Novembre 1866 dénoncé mais prorogé de trois mois en trois mois.
Monaco	immédiate	
Norwège	—	
Panama	—	
Paraguay	—	
Pays-Bas	—	
Pérou.	—	
Perse.	—	
Portugal	—	
Pologne.	3 mois après dénonciation	Convention du 6 Février 1922 prorogée de trois mois en trois mois.
Roumanie.	3 mois après dénonciation	Convention de 1907 prorogée de trois mois en trois mois.
Russie	immédiate	
Serbie.	3 mois après dénonciation	Convention de 1907 prorogée de trois mois en trois mois.
Suède.	immédiate	
Tchéco-Slovaquie. . . .	Préavis de 3 mois	Convention du 17 Août 1923 prorogée.
Uruguay	immédiate	
Venezuela.	3 mois après dénonciation	Convention prorogée de trois mois en trois mois.

TROISIÈME PARTIE

Les données de l'expérience française.

La condition des étrangers en France, tout au moins en ce qui concerne l'exercice des droits privés, est passée par quatre phases successives depuis le Moyen-Age jusqu'en 1914.

La première s'étend du début du Moyen-Age au 6 août 1790, jour où l'Assemblée Constituante supprima le droit d'aubaine. Pendant toute cette période, l'étranger était incapable de transmettre ses biens et d'en recueillir. Mais il est vrai que, dès le xvi^e siècle, de nombreuses exceptions furent apportées à cette législation très sévère ; les atténuations étaient personnelles ou générales, les unes provenant de la faveur royale, les autres découlant de traités internationaux qui furent assez fréquents aux xvii^e et xviii^e siècles.

Pendant la deuxième période, qui prend jour à la même date, c'est-à-dire le 6 août 1790, pour se terminer en 1804, lors de l'entrée en vigueur du Code civil, l'étranger se trouve entièrement assimilé au citoyen français : il a la libre et entière disposition de ses biens, tant meubles qu'immeubles.

Le Code civil, entre ces deux extrêmes : interdiction

complète et liberté absolue, prit une position intermédiaire. Il autorisa les étrangers à posséder des immeubles (article 3), mais par les articles 726 et 912, il leur enleva le droit de recevoir ou de disposer par donation, exigeant la réciprocité diplomatique pour être capables de recevoir à titre de succession par donation ou héritage (article 11). Cette législation qui était, en somme, pour cette époque, un juste milieu, ne fut pas de longue durée. Pour cette époque, disons-nous : en effet, en 1804, la plupart des pays était encore fidèle aux principes du droit d'aubaine.

En 1819, des circonstances indépendantes de la question rendirent aux étrangers la disposition complète des immeubles qu'ils pouvaient posséder en France. La France était en effet dans une situation financière des plus défectueuse, épuisée par les guerres napoléoniennes, et la Sainte-Alliance se dressait forte en face d'elle. Le besoin de capitaux était grand, c'est pour les faire affluer que fut votée, le 14 juillet 1819, la loi Lévis qui revint au principe de la liberté absolue.

Depuis cette date, aucune modification ne fut apportée au droit des étrangers à posséder librement des immeubles en France. On peut néanmoins citer les propositions de lois interdisant l'achat d'immeubles par des étrangers dans les zones militaires ou stratégiques. Ces projets émanaient, en 1893 de M. de Mahy, en 1894 de M. Abel, mais ils restèrent toujours à l'état de simples propositions. Peu de temps auparavant, d'ailleurs, en

1894, un jugement du tribunal civil de la Seine, confirmé par un arrêt de la Cour d'appel, avait souligné une fois de plus la liberté des étrangers à posséder des biens immeubles en France.

Dès le commencement de la guerre de 1914-1918, de nouvelles propositions de loi furent déposées, notamment en 1914, par M. Georges Berry, et en 1915 par M. Aristide Prat. Ces propositions visaient principalement les ressortissants des pays qui nous faisaient la guerre. Ces propositions ne furent pas votées, de sorte qu'en 1918 tout étranger pouvait posséder des immeubles en France, sans aucune restriction.

En 1919 fut soumis à la Chambre un projet gouvernemental tendant à restreindre la liberté complète des étrangers à posséder des immeubles. Le rapporteur de ce projet fut M. Escudier, qui étendit considérablement les interdictions visant les étrangers ; mais ce ne fut qu'en 1922 que fut voté ce projet, après avoir été repris par M. Liouville. Déposé au Sénat, il n'a pas encore été examiné, et tout fait prévoir qu'il ne sera pas discuté d'ici longtemps.

Enfin, pour terminer cet aperçu général, il nous faut citer l'amendement de M. Michel Missoffe, du 4 décembre 1925, qui n'enlevait nullement aux étrangers le droit de posséder des immeubles en France, mais cherchait à faire rentrer de l'argent dans les caisses de l'Etat. On sait déjà qu'après quelques jours d'application il fut rapporté.

Tel est, en quelques mots, l'historique de la situation faite aux étrangers, en ce qui concerne le droit de possession immobilière.

I

Le Droit d'Aubaine.

Quelle est l'origine du droit d'aubaine ? Qui était exactement aubain ? Quelles restrictions le droit d'aubaine comprenait-il ? Quelles exceptions lui furent apportées au cours des siècles ? et quel était son résultat, tant pécuniaire que moral ? telles sont les questions qui se posent naturellement quand on veut connaître le droit d'aubaine, non dans les détails, mais aussi complètement et rapidement que possible.

1. Origine du droit d'aubaine.

L'origine du droit d'aubaine est assez controversée. Certains auteurs veulent le faire découler du droit romain, mais il apparaît clairement que c'est inexact : le droit romain n'ayant jamais connu une institution comparable au droit d'aubaine de l'ancienne France.

D'autres auteurs pensent que le droit d'aubaine ne date que du ^{xiv}^e siècle : il aurait été établi par haine des Anglais et en réponse à un statut d'Edouard III, de 1328, qui défendait aux étrangers de succéder en Angleterre, lorsque la succession était immobilière. Les Français n'auraient donc usé que de représailles. Mais tout démontre que cette prétendue origine est fausse, car on

retrouve, bien avant 1328, des traces du droit d'aubaine en France.

Pour de nombreux auteurs, notamment Demangeat⁽¹⁾, le droit d'aubaine vient des Germains. Les hommes libres en Germanie étaient, en effet, groupés en cantons ; les étrangers étaient tous ceux qui ne faisaient partie d'aucun canton et se trouvaient mis en quelque sorte en dehors des institutions du canton. Ils ne pouvaient, notamment, posséder la propriété immobilière, qu'on trouve ainsi définie : « *Terra quam homo potest in lecto suo languens legare* ». Cette propriété n'était autre chose que le résultat du partage opéré entre tous les membres du canton sur le fonds qui appartenait en indivision à l'association tout entière. L'étranger qui ne faisait pas partie de l'association ne pouvait donc pas être propriétaire d'une parcelle dont il n'avait pas par avance la propriété indivise.

C'est cette opinion qui est maintenant la plus couramment admise, bien qu'il subsiste encore quelques doutes⁽²⁾.

2. Qui était aubain ?

Il y eut tout d'abord en France deux catégories d'aubains : Les Français eux-mêmes qui étaient considérés comme aubains quand ils se trouvaient dans une autre

(1) Demangeat, « La condition des étrangers en France »

(2) Voir Jay, Andréani, etc...

seigneurie que la leur, et, en second lieu, les étrangers au royaume qui furent tout d'abord réduits en esclavage ⁽¹⁾.

Les Français en dehors de leur seigneurie ne furent regardés comme aubains que jusqu'au xiv^e siècle dans certaines régions, et au xvi^e siècle aucune trace ne subsistait de cette différence entre Français ⁽²⁾.

Les seuls véritables aubains étaient donc les étrangers au royaume.

L'aubain était celui dont on connaît l'origine, et pour quelques-uns le mot « aubain » ne serait que la contraction des mots « *alibi natus* », né ailleurs ; cependant, certains prétendent qu'il vient du mot « *Albanus* », habitant d'Albion, nom qu'on aurait par la suite étendu à tous les étrangers ; enfin, pour d'autres, le mot aubain signifiait « épave » (*ex pave facto*), c'est-à-dire animal effarouché qui s'est éloigné de son troupeau et dont on ne connaît pas le maître ⁽³⁾.

Toujours est-il que les aubains étaient les « mécrus » ou les « méconnus » et l'on croyait généralement que s'ils avaient quitté le pays, c'est qu'ils étaient accompagnés de motifs fâcheux. Lorsqu'ils étaient de passage, on les tolérait, mais dès qu'ils séjournaient, ils devenaient suspects.

(1) Pillet et Niboyet, M. de Droit international privé, p. 267.

(2) — — — — —

(3) — — — — —

3. Ce qu'était le droit d'aubaine.

Au début du Moyen-Age, les aubains étaient assimilés aux serfs ; ils étaient donc soumis à l'entière autorité de leur seigneur, ne pouvaient se marier à d'autres qu'à des aubains sans son consentement, étaient tenus de lui verser des redevances annuelles, ne pouvaient recueillir de succession et disposer ou recevoir par testament ; leur condition était donc des plus misérable.

Leur affranchissement (affranchissement relatif d'ailleurs) s'opéra, comme celui des serfs, sous l'influence du clergé. Leur servitude corporelle se transforma très vite en redevances, et de seigneurial, le droit d'aubaine devint régalien.

A partir de ce demi-affranchissement, environ vers saint Louis, on entendait par droit d'aubaine, au sens large du mot : les diverses incapacités des étrangers, parmi lesquelles le droit de « chevage » et de « formariage », l'incapacité de transmettre et de recueillir à cause de mort, etc... C'est cette incapacité de recueillir et de transmettre à cause de mort qui était la principale, et souvent, quand on parle du droit d'aubaine, on ne songe qu'à cette seule incapacité. Elle était définie ainsi :

« La double incapacité pour l'étranger de succéder et de transmettre, soit *ab intestat*, soit par testament, soit à ses parents, soit à tous autres. »

L'étranger qui possédait des immeubles en France ne pouvait donc les transmettre d'aucune façon, à cause de mort, à qui que ce soit ; de même, il ne pouvait hériter

d'immeubles de qui que ce soit, la succession, dans l'un et l'autre cas, revenait entièrement à la Couronne.

Mais un point est à signaler, l'aubain pouvait faire ou recevoir des donations entre vifs. La formule générale qui résume la situation faite aux aubains sous l'ancien régime est celle-ci : « L'aubain vit libre et meurt serf en France ». Cette formule générale comporta assez vite des exceptions qui rendirent leur situation plus acceptable.

4. Exceptions et améliorations apportées au droit d'aubaine.

La première exception qui fut apportée au droit d'aubaine, et qui d'ailleurs ne fut que de courte durée, se produisit sous le règne de Charlemagne. Charlemagne protégea les étrangers et aima à s'entourer des savants venus de lointaines contrées. Cette exception ne lui survécut pas.

Mais d'assez bonne heure (dès le ^{xiii}^e siècle dans certaines provinces et un peu plus tard dans les autres), une amélioration considérable fut apportée à l'extrême rigueur du droit d'aubaine : lorsque l'aubain laissait des enfants nés en France, ceux-ci pouvaient lui succéder. L'amélioration tenait donc seulement en ce fait que les enfants, qui n'auraient pu venir à la succession de leur père « aubain », pouvaient dorénavant lui succéder. Ce dernier n'ayant pas la faculté de transmettre ni par testament, ni *ab intestat*, se trouvait donc bénéficier d'une faveur en pouvant laisser ses biens à ses enfants régnicoles, qui, eux, par le fait qu'ils étaient nés en France,

pouvaient hériter et transmettre librement. Les enfants régnicoles étaient : « les hoirs légitimes procréés du corps de l'aubain audit royaume », suivant une définition célèbre.

Cependant, subsista encore pour l'aubain l'incapacité de recueillir la succession de ses enfants nés en France.

Une autre exception qui fut accordée aussi de bonne heure, existait en faveur des nobles étrangers, et tout particulièrement des princes souverains. C'est ainsi que certaines de nos provinces passèrent pour un temps sous la domination de princes étrangers.

Tous les aubains, lorsqu'ils étaient de religion catholique, pouvaient obtenir des lettres de « naturalité ». Ces lettres leur étaient accordées par le pouvoir royal et leur donnaient le droit de disposer librement de leurs immeubles. Mais en cas de succession, le naturalisé ne venait qu'après les parents français nés en France. Au cas où le naturalisé avait plusieurs enfants, ceux qui étaient nés en France venaient les premiers à la succession.

D'autres exceptions se firent jour peu à peu, elles provenaient, pour la plupart, d'ordonnances royales.

Vers 1462, Louis XI fit plusieurs ordonnances exonérant certaines classes d'individus du droit d'aubaine ; c'étaient des commerçants, des marchands étrangers qui se rendaient aux foires, très importantes déjà à cette époque, qui bénéficiaient de cet avantage. Louis XI, en rendant ces ordonnances, n'avait qu'un but : favoriser le commerce.

Henri IV favorisa l'industrie et, à de nombreuses reprises, rendit des ordonnances supprimant le droit d'aubaine pour certaines catégories d'étrangers. C'est ainsi qu'en 1607, lorsque s'établirent les tapisseries de Flandre, les étrangers qui venaient y collaborer étaient exemptés ; et à chaque création d'industrie, le même avantage fut accordé aux étrangers susceptibles d'apporter un concours efficace.

Les « escholiers et supposts des Universités » étaient exemptés du droit d'aubaine pendant toute la durée de leurs études. Cette exemption se comprenait fort bien, la France, déjà à cette époque, était un grand centre d'études et beaucoup de jeunes gens étrangers venaient s'y perfectionner au contact des grands maîtres ; il aurait été peu courtois de faire subir à ces jeunes gens, qui de retour dans leur pays répandaient, avec les bienfaits de notre civilisation, l'amour de la France, les rigueurs du droit d'aubaine.

Une considération d'un tout autre genre motiva une autre exemption. Dans un but purement financier, les rentes sur l'Etat étaient exemptées du droit d'aubaine, les étrangers pouvaient donc les transmettre ou les recevoir dans les mêmes conditions que les sujets français. Il en était de même pour les emprunts de la Ville de Paris.

Un autre privilège, qui en général ne découlait ni d'ordonnances royales, ni de traités internationaux, existait au profit des ambassades. La coutume s'était

établie de considérer l'ambassade et tous les biens lui appartenant comme ne faisant pas partie du territoire. C'était déjà le principe de l'exterritorialité.

Enfin, les traités apportèrent de nombreuses modifications au droit d'aubaine. Certains, les plus rares d'ailleurs, assimilaient complètement l'étranger au national ; d'autres se basaient sur le principe de la réciprocité : les Etats signataires s'engageaient à traiter de la même façon que seraient traités leurs propres ressortissants sur le sol étranger, les ressortissants de l'Etat co-contractant.

Ces traités devinrent assez fréquents à partir du règne de Henri IV. Dès cette époque, une clause, qui se retrouve dans la plupart d'entre eux, vint accorder aux étrangers le droit de succéder en France, moyennant le versement au fisc du dixième ou du vingtième de la succession. Ce droit fut appelé droit de « détraction », du latin de *trahere*. C'était un immense progrès accompli : en effet, un grand nombre de traités autorisa les étrangers à hériter de sujets français moyennant l'application du droit de détraction. ⁽¹⁾

5. Ce que rapportait le droit d'aubaine.

Le droit d'aubaine, à la fin de l'ancien régime, s'il existait encore en droit, en fait ne frappait plus que

(1) Voir ces Traités dans Demangeat : « La condition des étrangers en France », n° 49. Certains Traités dispensaient expressément les étrangers de certains pays (Hollande, Sardaigne, Autriche, Suisse, etc...), d'autres les dispensaient dans une certaine mesure.

quelques rares étrangers. Ceci est prouvé par le peu qu'il rapportait au Trésor. En 1785, le droit d'aubaine rapportait un peu moins de 40.000 écus par an ⁽¹⁾.

Malgré son peu d'application, il était dénoncé vers le milieu du XVIII^e siècle comme « impolitique et sauvage », et Necker écrivait même : « Tout ce qui peut détourner
« les étrangers de venir dépenser leurs revenus dans le
« royaume et d'échanger ainsi leur argent contre les
« productions de notre industrie, paraît une disposition
« aussi déraisonnable que le serait une loi directement
« opposée à l'exportation de ces mêmes productions. Le
« droit d'aubaine est encore plus préjudiciable aux na-
« tions qui l'exercent qu'aux étrangers dont on usurpe
« ainsi la fortune, et l'on ne devrait en faire usage, ni
« envers ses amis, ni envers ses ennemis, ni en temps
« de paix, ni en temps de guerre. » ⁽²⁾

Telle fut la condition des étrangers au Moyen-Age et sous l'ancien régime, condition qui suivit le développement de la civilisation, car, ainsi que le dit magistralement Demangeat : « Sous le rapport des droits privés, la
« distinction entre le national et l'étranger, qui a son
« origine et sa légitimation dans l'esprit des mœurs et
« des coutumes de nos ancêtres, ne peut guère se justi-
« fier aujourd'hui que les progrès de la civilisation ont
« substitué à l'ancien état social un état social tout diffé-
« rent et même contraire. » ⁽³⁾

(1) Weiss, « Traité de Droit international privé », tome 2, p. 79.

(2) Necker, « De l'Administration des Finances de la France », 1785, T. III, p. 226.

(3) Demangeat, Op. c. p. 5.

II

Période Révolutionnaire.

La Révolution supprima les droits d'aubaine et de détraction, en assimilant complètement l'étranger au citoyen français.

Dans un grand élan d'enthousiasme, l'Assemblée Constituante vota, du 6 au 8 août 1790, le décret qui abolissait le droit d'aubaine et celui de détraction pour tous les étrangers. Ce décret avait été présenté par Barrère, l'Assemblée Constituante avait fait là : « un acte « d'humanité et de vraie philosophie ». ⁽¹⁾ Elle considérait que non seulement tous les Français devaient être égaux, mais aussi tous les hommes, quelle que soit leur nationalité.

Le décret était ainsi motivé : « L'Assemblée Nationale « considérant que le droit d'aubaine et de détraction est « contraire aux principes de fraternité qui doivent lier « tous les hommes, quels que soient leur pays et leur « gouvernement, que ce droit, établi dans les temps « barbares, doit être proscrit chez un peuple qui a fondé « sa Constitution sur les droits de l'homme et du citoyen, « et que la France libre doit ouvrir son sein à tous les « peuples de la terre, en les invitant à jouir, sous son « gouvernement libre, des droits sacrés et inviolables de « l'humanité, a décrété :

(1) Marcadé, « Explication du Code civil », T. I, p. 110.

« Le droit d'aubaine et celui de détraction sont abolis
« pour toujours. »

Le décret des 8-13 avril 1791 fit encore un grand pas de plus en donnant à l'étranger exactement les mêmes droits qu'au citoyen français, par son article 3 ainsi conçu : « Les étrangers, quoique établis hors du
« royaume, sont capables de recueillir en France les
« successions de leurs parents, même français; ils pour-
« ront de même recevoir et disposer par tous les moyens
« qui seront autorisés par la loi. »

L'Assemblée Nationale, en votant ces décrets, avait pensé que les autres pays suivraient son exemple ; mais tous conservèrent leur ancienne législation.

III

Le Code Civil.

De quels principes s'inspirèrent donc les auteurs du Code civil ? Il semble qu'ils aient voulu prendre une position intermédiaire et autoriser l'étranger à posséder des immeubles, sous certaines conditions. Le peu d'effet qu'avait produit la générosité de l'Assemblée Constituante fit abandonner son système, mais, comme on ne voulait pas non plus consacrer le système tout contraire de l'ancien droit, on posa en principe : « Non pas seule-
« ment pour le droit de transmettre et de recueillir, mais
« pour tous les droits civils en général, que chaque
« étranger jouirait en France de ceux de ces droits qui

« seraient accordés aux Français dans le pays de cet
« étranger, d'après un traité passé avec sa nation. » ⁽¹⁾

Le premier exposé des motifs contient notamment le passage suivant : « Nous admettons que l'étranger peut
« posséder des immeubles en France, même sans y rési-
« der, car acheter et vendre sont des contrats qui,
« d'après l'usage, appartiennent plus encore au droit
« des gens qu'au droit civil. » ⁽²⁾

Remarquons qu'il n'est, dans ce passage, nullement fait allusion au droit des étrangers à hériter ou à transmettre des immeubles, mais bien seulement à les posséder. Dans l'exposé général, Portalis disait : « Nous trai-
« terons les étrangers comme ils nous traiteraient eux-
« mêmes ; le principe de la réciprocité sera envers eux
« la mesure de notre conduite et de nos égards. » Cependant, il est des droits qui ne sont point interdits aux étrangers : « Ces droits sont tous ceux qui appartiennent bien plus au droit des gens qu'au droit civil, et
« dont l'exercice ne pourrait être interrompu sans porter
« atteinte aux diverses relations qui existent entre les
« peuples. » Le tribun Siméon, dans son rapport au Tribunal, était plus formel encore et voulait que les étrangers ne jouissent pas de tous les droits civils, tels que ceux des successions et des testaments, il leur octroyait, au contraire, l'exercice des actions qui descendent des contrats.

(1) Marcadé, « Explication du Code civil », T. I, p. 110.

(2) Locré, Lég. II, p. 225, n° 17.

Tout ceci montre bien que les auteurs du Code civil n'avaient pas l'intention de laisser les étrangers complètement libres, en ce qui concerne les différents droits qui se rattachent à la propriété immobilière. Leur condition, à ce point de vue, fut réglée par les articles : 3, 11, 726 et 912 du Code civil.

Article 3. — « Les lois de police et de sûreté obligent
« tous ceux qui habitent le territoire. Les immeubles,
« même ceux possédés par des étrangers, sont régis par
« la loi française. » Cet article contient implicitement le droit des étrangers à posséder des immeubles sur le territoire français, mais il ne résoud pas la question de la succession ou de la transmission immobilière, quant aux étrangers.

Article 11. — « L'étranger jouira en France des
« mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accor-
« dés aux Français par les traités de la nation à laquelle
« cet étranger appartiendra. » Cet article implique la nécessité d'un traité, ne se contentant pas d'une réciprocité de fait. Le motif en est fort simple : on peut supposer qu'un pays accorde, sans traité à cet égard, et dans son seul intérêt, des privilèges considérables aux Français dont la présence pourrait lui être utile, alors qu'on devrait se garder en France d'offrir les mêmes avantages aux ressortissants de ce pays. De plus, en se basant sur la réciprocité de fait, on n'est jamais sûr qu'elle sera entièrement respectée ; la réciprocité diplomatique présente plus de garanties et est plus facile à contrôler.

Il est bien spécifié dans cet article qu'il s'agit des droits civils. Le droit de succéder est évidemment un droit civil ; on voit donc tout de suite que l'étranger ne jouira en France du droit de succéder que s'il est ressortissant d'un Etat ayant passé avec la France un traité l'y autorisant. Ceci n'est cependant pas un retour au droit d'aubaine, puisque sous l'empire du droit d'aubaine, la succession allait à la Couronne, tandis que sous l'empire de la législation du Code civil, elle va aux parents français, dans le cas où il n'y a pas de traités. L'article 11 pose le principe général de la réciprocité diplomatique, les articles 726 et 912 n'en étaient, à dire vrai, que des applications. Voici le texte de ces deux articles :

Article 726. — « Un étranger n'est admis à succéder
« aux biens que son parent, étranger ou français, pos-
« sède dans le territoire de la République, que dans les
« cas et de la manière dont un Français succède à son
« parent possédant des biens dans le pays de cet étran-
« ger, conformément aux dispositions de l'article 11, au
« titre de la jouissance et de la privation des droits
« civils. »

Article 912. — « On ne pourra disposer au profit
« d'un étranger que dans le cas où cet étranger pour-
« rait disposer au profit d'un Français. »

L'article 726 vient donc confirmer ce qui était sous-entendu dans l'article 11 ; il avait pour but d'engager les souverains étrangers à accorder aux Français la faculté

de succéder, en offrant toujours la réciprocité ; l'article 912 interdit aux étrangers de recevoir par donation, sauf le cas de réciprocité, il paraît donc dépasser l'interdiction formulée dans l'article 11, qui ne visait que les droits civils. Cette incapacité de recevoir entre vifs n'existait pas sous l'ancien régime. « Le Code n'a donc pas rétabli complètement le droit d'aubaine, mais il a créé par contre une incapacité qui, elle, n'avait jamais existé dans l'ancien droit. » ⁽¹⁾

La situation faite aux étrangers repose entièrement sur le principe de la réciprocité ; il est naturel que les étrangers soient traités comme le seraient les Français s'ils étaient à l'étranger. Il ne faudrait pas cependant croire que l'étranger était privé, en l'absence de traités, de tous droits sur ses biens, tant meubles qu'immeubles. L'étranger pouvait :

1° Transmettre *ab intestat*, puisque l'article 726 ne le déclarait incapable que de succéder ;

2° Disposer par donation entre vifs et par testament, puisque l'article 912 ne le déclarait incapable que de recevoir.

Ce régime très sage et de juste mesure ne dura que peu de temps, il fut en effet aboli en 1819 par la loi Lévis.

(1) Pillet et Niboyet, Manuel de D. inter. privé, p. 269.

IV

La loi Lévis de 1819.

Les guerres napoléoniennes avaient laissé la France dans un grand état d'épuisement ; on cherchait à faire entrer des capitaux étrangers afin de libérer le territoire des armées de la Sainte-Alliance. Il fallait donc offrir aux étrangers tous les apaisements de droit qu'ils pouvaient désirer et toutes les libertés qui pouvaient leur être utiles.

C'est dans ce but, et dans ce but uniquement, qu'on pensa à supprimer la restriction apportée à la libre disposition des biens immobiliers appartenant à des étrangers, formulée dans les articles 726 et 912.

Le 29 avril 1818, le duc de Lévis saisit la Chambre des Pairs d'une proposition ainsi conçue : « Le Roi sera « supplié de proposer une loi portant abolition entière « du droit d'aubaine et de détraction. » Le discours du duc de Lévis, qui est rapporté dans le journal *Le Moniteur*, indique très nettement les raisons d'être de sa proposition. « ...On ne saurait trop prendre de précautions « avant d'accorder aux étrangers les droits politiques. « Avec de telles précautions, l'admission des étrangers « à la jouissance de tous les droits civils est sans inconvénients et présente de grands avantages. Ce n'est pas « assurément que nous ayons besoin d'accroître notre « population. La France fourmille de bras et trop souvent le travail leur manque ; les capitaux du dehors

« leur en donneront ; ils augmenteront les produits de
« tous genres, c'est-à-dire la masse des richesses natio-
« nales et les revenus publics s'accroîtront de l'aisance
« des propriétaires. Profitons de nos avantages natu-
« rels. Un penchant irrésistible entraîne les peuples du
« Nord vers les régions tempérées. Le sol est plus fer-
« tile, les mœurs plus douces ; c'est là que croissent les
« vignes généreuses. Dans les temps de barbarie, les
« Normands sont venus, le fer à la main, s'établir sur
« nos côtes ; leurs descendants se présentent avec de
« l'or : accueillons-les. » ⁽¹⁾

Le garde des Sceaux avait tenu à confirmer le discours du duc de Lévis en répétant que ce n'était pas par un mouvement de générosité que l'on effaçait les différences entre étrangers et Français par rapport aux successions et transmissions de biens, mais par « calcul ».

On arrivait ainsi au même résultat que le décret du 6 août 1790, mais avec un esprit tout à fait différent ; le vote du décret était un vote de fraternité internationale, celui de la loi Lévis était tout de calcul et de diplomatie.

La loi Lévis fut votée le 14 juillet 1819 par les deux Assemblées, par 476 voix contre 163. Le texte est ainsi formulé :

« Article premier. — Les articles 726 et 912 du Code civil sont abrogés ; en conséquence, les étrangers auront

(1) *Moniteur*, 1818, p. 527.

le droit de succéder, de disposer et de recevoir de la même manière que les Français dans toute l'étendue du royaume.

Art. 2. — Dans le cas de partage d'une même succession entre les co-héritiers étrangers et français, ceux-ci prélèveront sur les biens situés en France une portion égale à la valeur des biens situés en pays étrangers, dont ils seraient exclus, à quelque titre que ce soit, en vertu des lois et coutumes locales. »

La situation accordée aux étrangers est donc la suivante : liberté entière de disposition, d'acquisition, de toutes manières, des biens situés en France. La loi abroge, en effet, complètement les articles 726 et 912, ainsi qu'il est dit dans l'article 1^{er} ; elle abroge aussi, mais en partie seulement, l'article 11. Celui-ci se trouve désormais sans application en ce qui concerne les successions et les donations entre vifs ou testamentaires : quant aux autres droits civils, ils restent toujours soumis à la nécessité d'un traité.

En 1819, la loi Lévis avait été une loi de « circonstances ». Quelques auteurs ont essayé de prouver qu'il n'en était rien et « qu'elle traduisait un sentiment profond, qui n'a pas varié ni fléchi au cours d'un siècle, « à travers les bouleversements de notre politique intérieure ⁽¹⁾ ». Malgré ces affirmations, la loi Lévis avait bien été une loi de circonstances, et, même à la Cham-

(1) De Monzie, « Terra clausa », p. 28.

bre des Pairs, on ne s'était pas fait faute de le déclarer. Mais une loi qui, au début, était de « circonstances », a pu devenir, par suite de l'évolution juridique des autres peuples et de l'évolution des mœurs, une loi sagement motivée qui ait sa raison d'être : ce fut le cas de la loi Lévis.

Aucune atteinte ne fut, en effet, portée à la liberté absolue dont jouissaient les étrangers en ce qui concerne leurs immeubles situés en France au cours du XIX^e siècle, et les tribunaux français ont, à maintes reprises, consacré l'assimilation complète des étrangers et des Français sur ce point. Parmi les derniers jugements en date du XIX^e siècle, l'un des plus intéressants à cet égard est celui du tribunal civil de la Seine (1^{re} Chambre), du 20 octobre 1891, confirmé, très peu de temps après, par l'arrêt de la Cour d'appel (1^{re} Chambre), rendu le 3 novembre 1891. L'affaire fut d'ailleurs évoquée d'urgence (ainsi que le démontrent ces deux dates), en raison de la date prochaine fixée pour la vente des usines dont il s'agissait. Ce jugement et cet arrêt furent pris à l'occasion de la liquidation d'une société (société des Métaux), le demandeur était Tamarack et C^{ie}. Dans le cahier des charges, dressé pour arriver à l'adjudication des immeubles et du fonds de commerce ayant appartenu à l'ancienne société de Métaux, sur la mise à prix de 18 millions, en outre des marchandises, on avait introduit deux clauses, dont le bien-fondé était contesté dans l'instance. La seule de ces deux clauses qui nous intéresse était ainsi conçue :

« Le premier lot comprenant, outre les usines, les
« droits mobiliers, marchés ou traités divers en cours,
« il y a lieu d'observer que la partie la plus importante
« desdits marchés ou traités est passée avec l'Etat fran-
« çais, et notamment avec le service du Ministère de la
« Guerre. Les marchés ou traités de ce genre sont sou-
« mis à cette clause de rigueur : que le fabricant, conces-
« sionnaire ou exploitant, sera de nationalité française.
« Les enchères sur ce lot ne devront donc être portées
« que par des personnes de nationalité française, et au
« nom de personnes ou sociétés françaises, et ce, à
« peine de résolution de l'adjudication et même de folle
« enchère. »

Il s'agissait donc bien d'immeubles, puisque le 1^{er} lot comprenait, outre les droits mobiliers, traités, etc., les usines.

Conformément aux prétentions de la C^{te} la Tamarack, le tribunal de la Seine rendit, le 20 octobre 1891, le jugement dont nous extrayons ce qui suit : « ...en ce qui touche la clause relative à la prohibition faite aux étrangers de concourir à l'adjudication, attendu que cette *clause est contraire à l'ordre public* ; qu'il est de principe qu'en matière de ventes d'immeubles intéressant des incapables toute personne peut se rendre adjudicataire ; qu'aucun texte n'autorise l'exclusion des étrangers aux enchères ; *que tout étranger qui remplit les conditions d'âge ou de capacités prescrites par la loi est capable d'acquérir des immeubles en France* ; que c'est donc à

tort qu'une clause prohibitive a été insérée au cahier des charges ; qu'il y a lieu d'en ordonner la suppression..... ordonne la suppression de la clause relative à la prohibition pour tout étranger à enchérir... »

La C^{ie} la Tamarack n'obtenait qu'une satisfaction partielle, puisque le jugement déclarait que la date de l'adjudication ne serait pas modifiée. La Tamarack releva donc appel contre le jugement du tribunal civil de la Seine. La Cour d'appel de Paris confirma la nullité de la clause interdisant aux étrangers de se rendre acquéreurs et lui donna gain de cause aussi sur le deuxième point : « La Cour... constatant que le tribunal ayant déclaré la clause relative à l'exclusion des étrangers, nulle comme contraire à l'ordre public, il y avait obligation pour lui de prononcer le renvoi sollicité..... réforme ledit jugement en ce qu'il a refusé de surseoir à l'adjudication. » (1)

En fait, l'arrêt de la Cour d'appel du 3 novembre 1891 ne fut pas signifié, un arrangement étant intervenu, et les usines de la société des Métaux ont été adjugées pour le prix de 18.000.050 francs, en sus des charges au profit de la société du Crédit Industriel, à l'audience des criées du tribunal civil de la Seine, le 2 décembre 1891.

(1) *Journal de Droit international privé*, 1891, p. 1203.

Propositions de lois de 1893 et de 1894.

Cependant, peu de temps après ce jugement et cet arrêt, deux propositions de lois furent déposées, qui restreignaient, dans une certaine mesure, le droit des étrangers à posséder des immeubles en France. Ces restrictions n'étaient pas considérables et avaient un but d'ordre purement militaire et stratégique.

La première en date de ces propositions est celle que M. de Mahy déposa à la Chambre, à la séance du 11 décembre 1893 (proposition n° 145, session extraordinaire de 1893). L'exposé des motifs indique le but de la proposition : « L'acquisition de propriétés, la possession, la
« construction d'ouvrages par l'étranger, sur des ter-
« rains situés dans le voisinage de nos places fortes de
« guerre, postes militaires et ports de mer, peut pré-
« senter, au point de vue de la défense nationale, les plus
« graves inconvénients, et il pourrait aussi en résulter
« de lourdes charges pour nos finances. L'opinion publi-
« que s'en montre à juste titre préoccupée. Afin de pré-
« venir les dangers, trop évidents pour qu'il soit utile d'y
« insister, nous avons l'honneur de vous soumettre la
« proposition de loi dont la teneur suit :

« Article unique. — Aucune propriété, aucun terrain
situé dans le rayon de défense des places de guerre,
postes militaires et ports de mer, ne pourra être acquis

par des étrangers, en France, en Algérie et dans les colonies et pays de protectorat. Est nulle, et de nul effet, toute vente qui n'est pas définitive et constatée par acte authentique ou par acte sous seing privé ayant acquis date certaine à dater du jour du dépôt de la présente loi. »

La proposition de M. Abel, déposée au bureau de la Chambre à la séance du 13 février 1894, sous le n° 382, poursuivait exactement le même but. Elle donnait au Gouvernement la faculté de poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique, des immeubles situés dans le rayon de défense des places de guerre ou postes militaires acquis par des étrangers.

La demande d'urgence fut notifiée, de même M. Abel demanda une déclaration d'urgence pour la proposition de M. de Mahy. Les deux furent accordées ; on promit la nomination d'une commission spéciale pour l'examen des deux propositions, mais celles-ci, enfouies dans les cartons verts d'un ministère quelconque, n'en sortirent plus jamais. On expliqua qu'il ne pouvait leur être donné suite à cause des stipulations des traités existants.

Ces propositions ne portaient d'ailleurs atteinte au droit des étrangers que dans une mesure très restreinte ; elles cherchaient simplement à les empêcher de s'installer dans les lieux où l'espionnage présentait les plus grands dangers.

VI

La Guerre de 1914-1918.

Au 1^{er} août 1914, les étrangers, se trouvant donc dans la situation qui leur avait été accordée le 14 juillet 1819, pouvaient posséder, sans aucune restriction, des immeubles en France, et en disposer de même.

Dès le début de la guerre, de très nombreuses propositions de lois furent faites visant les ressortissants des Etats belligérants ; deux d'entre elles s'occupent de la restriction à apporter aux droits des ennemis à posséder des immeubles en France. D'autre part, tous les biens des ennemis, tant mobiliers qu'immobiliers, furent soumis à une surveillance spéciale ; le 13 octobre 1914, une circulaire ordonna, d'une façon générale, la saisie et mise sous séquestre de tous les biens allemands.

Ces propositions de lois et l'institution des séquestres n'ont été que des mesures exceptionnelles provoquées par la guerre, de sorte qu'elles seront étudiées ici d'une façon très rapide.

La première des propositions de loi a été déposée par M. Georges Berry, à la séance du 22 décembre 1914, sous le n° 468. Elle est relative aux sujets allemands, autrichiens et hongrois. L'exposé des motifs indique que, dès à présent, il est nécessaire de voter des lois qui s'imposent immédiatement, sans attendre la fin de la

guerre. Les Allemands, depuis de longues années, préparaient la guerre en s'installant un peu partout sur notre territoire, c'est ce qu'il faut dorénavant empêcher.

Voici le texte de cette proposition :

« Article premier. — Il est interdit à tout individu
« d'origine allemande, autrichienne et hongroise de pos-
« séder, en France et dans les colonies, des propriétés.

« Art. 2. — Tout individu de ces pays qui serait dans
« la nécessité de traverser le territoire français, ou d'y
« séjourner pour quelque temps, devra être porteur
« d'un passeport visé par le commissaire de police.

« Art. 3. — La présente loi est applicable à tous les
« sujets nés en Alsace-Lorraine, de parents allemands,
« et qui ne pourront pas établir leur filiation française,
« notamment à tous les enfants de fonctionnaires de ces
« pays. »

Aucune autorisation n'est prévue, et la proposition comprend tout l'ensemble du territoire, sans distinction.

La proposition de M. Aristide Prat, déposée à la Chambre le 26 août 1915, était plus nuancée et moins rigoureuse.

L'exposé des motifs se résume en quelques mots : La guerre a révélé tous les dangers que peut présenter l'installation des étrangers sur notre territoire ; nous n'avons pas l'intention de nous installer en Allemagne, mais, pour plus de sécurité, il ne faut pas que la loi vise uniquement les Allemands, Austro-Hongrois, etc., mais tous les étrangers, tout en étant plus sévère vis-à-vis de

nos ennemis. Aucun étranger ne pourra donc, sans autorisation préalable, acheter un immeuble dans certaines zones ; quant aux Allemands, Austro-Hongrois, etc., ils ne pourront obtenir aucune autorisation dans ces zones, et pour devenir propriétaires dans les autres régions, il leur faudra une autorisation spéciale.

La proposition de loi ne visait pas uniquement les immeubles, puisque son titre II est consacré à la propriété mobilière des étrangers, et son titre III aux personnes interposées. ⁽¹⁾

Ces deux propositions de loi visent évidemment tout

(1) Voici le texte du titre I de cette proposition :

Article premier. — Nul étranger ne peut acquérir, sans autorisation du gouvernement, une propriété foncière en France, dans les régions éloignées de moins de 100 kilomètres de la frontière, ni dans les régions distantes de moins de 50 kilomètres de nos forteresses.

Art. 2. — Aucun étranger, soit de nationalité, soit d'origine allemande, autrichienne ou hongroise, ne peut, sans autorisation du gouvernement, acquérir une propriété foncière sur le territoire français. Aucune autorisation ne pourra être accordée dans la zone frontière (à moins de 100 kilomètres de la frontière), ni à proximité des forts (moins de 50 kilomètres d'un fort). Les autorisations accordées pourront être révoquées pour raison de défense nationale. Dans le cas où, par suite de fausses déclarations, ou avec l'aide de personnes interposées, un étranger, soit de nationalité, soit d'origine allemande, autrichienne ou hongroise, aurait réussi à acquérir un immeuble dans la zone ci-dessus indiquée, voisine des forts ou voisine de la frontière,

d'abord les ressortissants des Etats ennemis. La proposition de M. Georges Berry n'aurait pu être votée, même pendant la guerre, car elle était par trop rigoureuse, et nous aurions été les premiers à en souffrir ; celle de M. Aristide Prat, qui a été faite environ six mois après, tient compte des nécessités internationales et reprend l'idée contenue dans les propositions de 1893 et 1894, de l'autorisation nécessaire pour tout étranger qui veut acquérir dans les régions frontières.

Ces deux propositions ne furent d'ailleurs jamais discutées, comme tant d'autres déposées au cours de la guerre.

l'immeuble ainsi acquis frauduleusement serait, nonobstant toute autorisation obtenue, confisqué sans indemnité et remis à l'administration de l'enregistrement et des domaines qui en emploierait le revenu ou le prix de vente à amortir la dette publique.

Art. 3. — Si un étranger, de nationalité ou d'origine allemande, autrichienne ou hongroise, se porte héritier d'une succession de biens immeubles en territoire français, l'administration des domaines fera saisir ces immeubles et en assurera la liquidation de telle sorte que l'étranger ne puisse toucher sa part d'héritage qu'en biens meubles.

Art. 4. — Tous les étrangers propriétaires en terre française devront, dans les six mois, demander au gouvernement l'autorisation de conserver leurs biens-fonds ; si cette autorisation leur est refusée, ils devront se défaire desdits biens dans le délai qui leur sera imparti. A la fin du délai, si l'immeuble n'a pas été vendu, il sera remis à l'administration des domaines, qui en opérera la liquidation pour le compte des propriétaires.

Les séquestres. ⁽¹⁾

Dès le début de la guerre, et en conformité d'une circulaire du garde des Sceaux, en date du 13 octobre 1914, ordonnant la saisie des biens ennemis, les biens, tant mobiliers qu'immobiliers, situés en France, appartenant à des sujets d'une nation ennemie, furent mis sous séquestre.

Cette mesure fut prise dans un but d'ordre public et dans un intérêt national ⁽²⁾ ; les biens séquestrés devant constituer, en nos mains, un gage répondant des réparations qui pourraient être dues lors du règlement des comptes ⁽³⁾.

Les séquestres, tous nommés par décision de justice,

(1) Pour renseignements complémentaires, v. Reulos, Kaden, etc...

(2) De nombreux arrêts sont venus confirmer ce but d'ordre public et d'intérêt national. Voir notamment :

Paris, 1^{re} Chambre, 14 janvier 1919 (Gaz. 13 avril 1919) : « La mise sous séquestre des biens ennemis est ordonnée dans un but d'ordre public et dans un intérêt national. »

Ceci résulte aussi d'une circulaire du 11 décembre 1918, qui dit que : « la séquestration des biens ennemis revêt le caractère d'une mesure d'ordre public, dérogatoire au droit commun, fondée sur l'état de guerre et le droit de sauvegarder les intérêts nationaux ».

(3) Voir : Cour d'appel de Paris, 22 décembre 1920 (Gazette 1921, p. 459) : « La séquestration des biens ennemis est essentiellement une mesure d'ordre public destinée à constituer un gage des réparations et des règlements ultérieurs confiés aux offices spéciaux de compensation organisés par le traité de Versailles. »

avaient pour mission d'assurer la conservation des biens séquestrés et de veiller à ce qu'il n'en soit rien distrait. Les séquestres n'administraient donc pas dans l'intérêt de celui dont les biens étaient séquestrés, mais bien dans celui de l'Etat français (1).

La séquestration des biens des sujets ennemis sur le territoire d'Alsace-Lorraine a été ordonnée par arrêté du ministre de la Guerre, en date du 30 novembre 1918, et organisée par deux circulaires du même ministre, en date des 11 et 14 décembre suivant.

Le sort des biens séquestrés a été réglé par les divers traités de paix intervenus avec les nations avec lesquelles nous avons été en guerre. Aux termes de ces traités, la France et ses Alliés se sont réservé le droit de retenir et de liquider ces biens.

La loi du 7 octobre 1919 et le décret du 23 octobre

(1) Voir : Civile, 20 mars 1922 ((Gaz. 11 avril 1922 ou D. P. 1924, 1.145) : « L'administrateur séquestre des biens d'un sujet allemand ne représente pas celui-ci. Investi de sa mission dans « un intérêt national, il a, notamment, par l'effet seul de sa nomination, le devoir de veiller aux intérêts des ayants droit français, et de mettre obstacle à la dilapidation de l'actif... »

Tribunal supérieur d'Alsace et de Lorraine, 11 février 1920 (Gaz. 27 mars 1920) : « L'administrateur séquestre, saisi, par autorité de justice, de l'administration des biens et intérêts appartenant à un sujet ennemi, ne tient son mandat que de l'Etat français, et ne saurait être considéré comme le représentant « légal du sujet ennemi dont il administre les biens... »

suivant ont fixé les conditions de ces liquidations qui devaient être poursuivies à la seule requête du séquestre, aux enchères, comme pour les biens du domaine, à charge par ledit séquestre de verser, au fur et à mesure des ventes, les prix en provenant ; d'abord à la Caisse des Dépôts et Consignations, et par la suite à l'Office des Biens et Intérêts privés, créé par le décret du 30 décembre 1919 et enfin à l'Office de Vérification et de Compensation, établi par la loi du 10 mars 1920. ⁽¹⁾

Cette mesure était temporaire et de circonstance, mais, en dehors de ceci, rien, pendant la guerre, n'empêcha les étrangers (non ennemis) à posséder des immeubles en France ; de plus, dès la fin des hostilités, contrairement à certains pays (l'Angleterre notamment), tous les étrangers, quelle que soit leur nationalité, furent aptes à posséder librement des immeubles en France.

(1) Voir également :

Req. 13 juin 1921, D. P. 2, 21, 186.

Civ. 3 mars 1920, D. P. 1924, 1.145.

Req. 12 janvier 1921, D. P. 1924, 1.145.

Civ. 30 janvier 1923, D. P. 1924, 1.145.

Civ. 2 juin 1924, D. H. 1924, 494.

Civ. 10 novembre 1925, D. 1926, 1.4.

Civ. 26 janvier 1926, D. P. 1926, 148.

Civ. 24 février 1925, D. H. 1925, 259.

Req. 17 décembre 1923, D. H. 1924, 21.

Civ. 27 janvier 1926, D. H. 1926, 167.

VII

L'Après-Guerre.

**Projets gouvernementaux et de la Société d'Études
législatives.**

Après la guerre, des projets de loi ont été soumis à la Chambre des Députés, et plusieurs d'entre eux ont été votés, mais le plus important de tous, déposé au Sénat, n'a pas encore été étudié. En dehors de ces projets et rapports officiels du Gouvernement et de MM. Escudier, Liouville et Niveaux, députés, d'autres projets se sont fait jour et, parmi les plus intéressants, il faut signaler et examiner ceux qui ont été proposés à la Société d'Études Législatives en 1924. Depuis lors, dans un but purement fiscal, un amendement de M. Michel Missoffe vint apporter une nouvelle atteinte au droit des étrangers à posséder des immeubles en France, mais, étant donné qu'il a été retiré, la question se pose encore aujourd'hui dans tout son entier.

Projets de loi de 1919 et 1920.

Vient en premier lieu le projet de loi « relatif à la possession d'immeubles en France par des étrangers » présenté par le Gouvernement le 3 juin 1919. M. Paul Escudier fut chargé d'en faire le rapport, il le présenta à la Chambre à la séance du 7 octobre 1919, après en avoir modifié quelque peu les termes et même les idées générales. Un nouveau projet, dont M. Félix Liouville fut le

rapporteur, fut déposé à la Chambre, à la séance du 24 juillet 1920; ce projet, suivi par un avis de M. Niveaux, en date du 29 juin 1922, fut enfin voté par la Chambre, le 6 novembre 1922; ce projet différait, sur beaucoup de points, du projet initial de 1919; il fut transmis au Sénat le 20 mars 1923, et soumis à la Commission de Législation civile et criminelle, mais, par suite de l'opposition manifeste de quelques sénateurs, on peut prédire qu'il ne sera pas voté d'ici longtemps.

Le projet gouvernemental du 3 juin 1919, déposé au nom de M. Poincaré, alors Président de la République, par M. Clémenceau, comprend un exposé des motifs des plus remarquables. Cet exposé indique tout d'abord que le projet de loi est destiné à apporter des restrictions au droit d'acquisition immobilière des étrangers, restrictions motivées par « l'intérêt de la sécurité nationale et de la conservation de l'Etat ». Après avoir examiné la tradition française, qui est toute de liberté, cet exposé fait l'étude de quelques législations étrangères restrictives et de quelques traités internationaux où les droits des étrangers sont limités sur certains points. Cette étude est faite pour montrer que, dans nombre de pays, les étrangers sont loin d'être aussi favorisés qu'en France, mais il n'est nullement fait allusion à la législation des pays libéraux. D'après cet exposé, notre droit interne est en opposition avec les législations d'un grand nombre d'Etats « qui, tout en faisant aux étrangers une « condition somme toute très acceptable, interdisent ou

« restreignent, pour des raisons diverses d'intérêt politique ou de sécurité nationale, soit sur toute l'étendue du territoire, soit dans certains Etats, provinces, districts ou zones, l'acquisition et la possession d'immeubles par les étrangers ».

A l'heure actuelle, la France est libre de légiférer à sa guise sur ce point, par suite de la dénonciation des traités d'établissement et des traités de commerce et conventions consulaires qui contenaient des clauses d'établissement, ainsi que l'indique l'exposé ; par suite, il n'y a aucun empêchement au remaniement de notre législation interne et l'on peut prendre toutes les mesures propres à assurer la sécurité nationale et la conservation de l'Etat. L'exposé omettait de mentionner qu'un certain nombre de traités liait la France, cette omission, volontaire ou non, est assez fâcheuse ; si elle a été faite intentionnellement, c'était sans doute avec l'espoir qu'une fois la loi votée on arrangerait les difficultés internationales qu'elle pourrait soulever.

Si ce projet vient restreindre le droit des étrangers à posséder des immeubles en France, il ne le fait néanmoins que dans une sage mesure. L'article 1^{er} indique, en effet, que les étrangers peuvent acquérir des immeubles en France dans les mêmes conditions que les Français. Les mots « dans les mêmes conditions que les Français » sont importants à retenir, parce qu'ils indiquent que le projet de loi n'entend pas « établir pour les étrangers, en ce qui concerne la possession des immeubles,

« un statut spécial se suffisant à lui-même ; en d'autres
« termes, les étrangers — et par le mot étranger nous
« comprenons non seulement les personnes physiques,
« mais les personnes morales étrangères — restent sou-
« mis aux dispositions de la loi française applicable aux
« Français... » Le projet se contente de soumettre l'ac-
quisition par les étrangers, des immeubles situés dans
certaines régions, à une autorisation gouvernementale.
En pareille matière, il ne faut pas dépasser les exigen-
ces de la sécurité nationale et il faut surtout se garder
de nuire aux transactions immobilières, car, ainsi qu'il
est dit dans l'exposé des motifs : « Des mesures trop
« rigoureuses risqueraient de diminuer la valeur des
« propriétés foncières, et, par suite, d'atteindre la for-
« tune immobilière de la France. » Il fallait donc procé-
der avec une grande réserve, tant en ce qui concerne les
personnes que les catégories de droit et d'actes, les por-
tions de territoire, la procédure à suivre et la sanction
à édicter en cas de défaut d'autorisation ou d'acquisition
frauduleuse. ⁽¹⁾

Les caractéristiques de ce projet de loi sont faciles à
relever. On peut tout d'abord se rendre compte qu'il a

⁽¹⁾ Texte du projet de loi du 3 juin 1919 :

Article premier. — Les étrangers peuvent acquérir dans les
mêmes conditions que les Français des immeubles et tous les
droits réels qui s'y rattachent à titre gratuit ou onéreux.

Art. 2. — Toutefois, dans les départements frontières terres-
tres, les étrangers et les personnes morales étrangères ne peuvent
acquérir ou conserver la propriété ou l'usufruit d'immeubles ni

été élaboré dans un esprit de très grande modération, ainsi que l'indique l'exposé des motifs. Il avait pour but d'empêcher l'installation étrangère dans des régions stratégiques ; mais, première caractéristique : seules les frontières terrestres sont envisagées, car il n'a pas paru que l'infiltration étrangère se produise avec assez de continuité et d'ampleur, pour constituer un danger, dans d'autres régions que les départements frontières terrestres. On ne voit guère pourquoi les frontières maritimes ne sont pas assimilées aux frontières terrestres, l'infiltration par mer est, en effet, aussi facile, et peut-être même plus facile que par terre. Toutes nos côtes

conclure un bail de plus de dix-huit ans sans l'autorisation du Gouvernement. Le défaut d'autorisation ne peut, en aucun cas, affecter la validité de l'acquisition, mais aura pour effet de priver l'étranger de la conservation de son droit, conformément aux règles édictées aux articles 9 et suivants.

Art. 3. — Sont soumises à la même obligation les sociétés civiles et commerciales.

Seules en sont dispensées les sociétés régies par les lois françaises, ayant leur siège social en France et dont le président du Conseil d'administration, les administrateurs délégués, les gérants, les directeurs ayant la signature sociale, les commissaires aux comptes et plus de la moitié des associés en nom collectif, des administrateurs, des membres du Conseil de direction ou du Conseil de surveillance sont de nationalité française.

Art. 4. — Au cas où la sécurité l'exige, le Gouvernement peut, par décret rendu en Conseil des Ministres, étendre la nécessité de l'autorisation prévue pour les départements frontières à des régions, zones ou localités déterminées du territoire de la France, de l'Algérie et des colonies.

Art. 5. — Toutes les fois que dans une portion du territoire où l'autorisation est requise, un droit de propriété ou d'usufruit immobilier échoit à un titre quelconque, à un étranger, celui-ci,

sont remplies d'étrangers, et les mêmes dangers d'espionnage se présentent aussi bien sur les frontières maritimes que sur les frontières terrestres. Mais l'article 4 du projet autorise le Gouvernement, « au cas où la sécurité nationale l'exige », à étendre par décret, rendu en Conseil des Ministres, la nécessité de l'autorisation à certaines régions.

La deuxième caractéristique est que, seuls, certains droits nécessitent la formalité de l'autorisation ; ce projet ne l'exige que lorsqu'il s'agit des droits de propriété et d'usufruit et de bail d'une durée supérieure à dix-huit ans. Le projet a cherché quel était le degré de puissance

à moins qu'il n'ait antérieurement obtenu ou demandé l'autorisation exigée, est tenu de la solliciter, un délai de deux mois à partir de la date où le bien est entré dans son patrimoine. S'il s'agit d'un bail, le délai court du jour de la conclusion du contrat.

Il sera statué sur les demandes dans un délai de deux mois.

Art. 6. — En cas de perte ou de déchéance de la nationalité française, l'intéressé est tenu, dans un délai de trois mois, à partir du jour où il a cessé d'être Français, de solliciter l'autorisation requise en vue de pouvoir conserver le bénéfice des droits qui lui appartenaient antérieurement et qui entreraient dans l'une des catégories sus-indiquées.

Art. 7. — De même, lorsqu'un décret impose la nécessité de l'autorisation dans une portion déterminée du territoire, les étrangers qui y possèdent, dans les conditions de la présente loi, un immeuble à titre de propriétaire, d'usufruitier ou de locataire, sont tenus, dans les trois mois, à compter de la promulgation du décret, de solliciter l'autorisation nécessaire.

Art. 8. — Le décret d'autorisation, qu'il soit antérieur ou postérieur au moment de l'acquisition, doit spécifier les immeubles et les droits auxquels il s'applique.

Art. 9. — Lorsque l'autorisation est refusée ou lorsque le délai

dont le titulaire du droit était investi, et seul celui qui confère à l'étranger une emprise véritable, susceptible de lui permettre d'exercer une action profonde, l'oblige à demander une autorisation. Donc, les droits d'usage, d'habitation et de servitude restent en dehors de cette législation. La durée de dix-huit années, en ce qui concerne les baux, a paru suffisante pour nécessiter l'autorisation ; sans quoi, les étrangers auraient pu s'installer en France pour de très longues périodes, et tourner ainsi facilement la loi. Ce choix est expliqué dans l'exposé des motifs, qui indique qu'en général les baux de moins de dix-huit ans sont des baux ordinaires « de location bour-

imparti à l'étranger s'est écoulé sans qu'elle ait été sollicitée, l'étranger est mis en demeure d'avoir à effectuer l'aliénation du droit réel qui lui appartient.

Art. 10. — La même injonction peut être adressée à tout étranger qui est l'objet d'un arrêt d'expulsion, s'il se trouve dans l'un des cas prévus par la présente loi, alors même que l'autorisation exigée lui aurait été accordée antérieurement.

Art. 11. — Lorsqu'il n'aura pas été satisfait aux injonctions de l'Administration dans les délais impartis, à moins que, dans l'intervalle, l'autorisation exigée ou délais supplémentaires n'aient été accordés, il sera procédé ainsi qu'il suit : le droit immobilier est vendu après jugement dans les formes prévues aux articles 954 et suivants du Code de procédure civile pour la vente des biens des mineurs, par les soins de l'Administration des Domaines, au profit des ayants droit.

Art. 12. — Tous les actes portant transmission de propriété immobilière, d'usufruit et les baux de plus de dix-huit ans, devront mentionner, outre les indications exigées par les lois antérieures, la nationalité d'origine de l'acquéreur et, au cas où celui-ci a acquis une autre nationalité, le mode et la date de

geoise », ceux qui offrent le moins de dangers (les baux industriels ou commerciaux sont toujours plus longs), et que, sous peine d'éloigner les touristes qui séjournent volontiers dans certaines régions, il ne fallait exiger aucune autorisation pour ces baux.

Ce projet de loi oblige toutes les personnes étrangères, tant physiques que morales. Le projet, cependant, en ce qui concerne les sociétés, se borne à indiquer quelles sont celles qui sont dispensées de la formalité de l'autorisation, sans prendre parti sur la question de la personnalité civile ni sur celle de leur nationalité. Il ne dit pas que les sociétés exonérées sont françaises, et les

l'acquisition de celle-ci. Lorsque l'acquéreur sera une société, l'acte devra mentionner son siège social, les noms et la nationalité des personnes énumérées à l'article 3 de la présente loi.

Les actes ne seront transcrits que s'ils portent ces diverses mentions.

Art. 13. — Les dispositions à titre gratuit, entre vifs ou par testaments, faites au profit des Etats étrangers et des établissements publics étrangers, sont soumises à l'autorisation prévue à l'article 910 du Code civil.

Dispositions transitoires.

Art. 14. — Les étrangers actuellement propriétaires ou usufruitiers d'immeubles situés dans les départements frontières terrestres sont tenus de se conformer aux prescriptions de la présente loi, dans un délai de trois mois à dater de sa promulgation.

L'Administration aura un délai de six mois pour statuer sur ces démarches.

Art. 15. — Les baux antérieurs à la présente loi qui auront encore une durée de plus de dix-huit ans seront réduits à une période de dix-huit ans.

autres étrangères ; il indique seulement que celles qui remplissent certaines conditions (art. 3, § 2) sont dispensées de la formalité de l'autorisation.

Toutes les acquisitions sont visées, qu'elles soient à titre onéreux ou à titre gratuit. Au cas d'héritage par un étranger d'un immeuble dans un département frontière, la demande d'autorisation est donc nécessaire. Mais un délai de deux mois est accordé pour la déposer : il semble bien, d'après l'exposé des motifs, que ce délai ne commencera à courir que du jour où l'héritier aura accepté la succession d'une façon expresse ou tacite ; de toutes façons, il y a toujours un délai de trois mois et quarante jours pendant lequel l'héritier peut délibérer, ce n'est donc qu'à dater de la fin de ce délai (en cas de silence de l'héritier) que les deux mois pour formuler la demande commencent à compter.

Dans certains cas, le propriétaire devra demander le droit, non d'acquérir, mais de *conserver* sa propriété. Tout d'abord, les étrangers propriétaires, au jour de la promulgation de la loi, seront tenus de faire la demande dans un délai de trois mois (art. 13) ; de même, au cas où un décret viendrait étendre la loi à une autre région, un délai de trois mois serait accordé aux étrangers propriétaires.

Et, si un Français propriétaire foncier perd sa nationalité, il est tenu, lui aussi, de faire une demande pour pouvoir conserver sa propriété (art. 6), le délai maximum de trois mois lui est également accordé.

La procédure établie est très simple : l'autorisation est donnée par décret pris sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, à qui la demande doit être adressée ; le décret doit être spécial (art. 8), c'est-à-dire qu'un décret ne pourrait autoriser un étranger à posséder *des* immeubles dans les départements frontières ; chaque décret doit spécifier, et l'étranger, et le ou les immeubles, ainsi que les droits que l'étranger a sur eux.

Enfin, lorsque le délai sera écoulé sans demande d'autorisation, ou que celle-ci ne sera pas accordée, l'étranger devra vendre son bien, mais une distinction est faite suivant qu'il s'agit d'un droit réel ou d'un droit au bail. En cas de droit réel, la procédure comprend deux étapes : mise en demeure d'effectuer l'aliénation ; puis, si l'étranger est récalcitrant : vente du droit réel par l'administration, dans les formes prévues aux articles 954 et suivants du Code de procédure civile. S'il s'agit d'un bail, l'article 9 du projet ne s'applique pas, mais il est automatiquement ramené à une durée de dix-huit ans ; l'article 15 ne fait allusion qu'aux baux antérieurs à la loi mais, par analogie, il s'applique aussi aux baux conclus après la promulgation de la loi.

Tel était le projet déposé par le Gouvernement le 3 juin 1919.

Le rapport présenté par M. Escudier à la séance du 7 octobre 1919 en diffère sur quelques points essentiels. Mais le rapporteur indique de même que les « restrictions qu'ils imposent sont calculées de manière à n'inflir-

ger aux étrangers que les entraves indispensables à la sécurité de la patrie ». Tout en ne voulant pas faire de xénophobie, le pays ne doit pas laisser se former des « colonies intérieures ». Ce projet qui est fait, dit le rapporteur, « dans le même esprit » que le projet gouvernemental, donne au Gouvernement des facultés considérables : « Il y a lieu de supposer que le Gouvernement, éclairé enfin sur les dangers que l'infiltration d'éléments étrangers indésirables a fait courir à notre pays — saura user des armes mises à sa disposition par le Parlement. Il serait impardonnable de retomber dans les errements passés et de mettre en péril, par faiblesse, incurie ou inaction, les intérêts primordiaux de l'Etat. » ⁽¹⁾

(1) Texte du projet Escudier :

PROJET DE LOI.

Article premier. — Sous réserve des dispositions prévues aux articles suivants, les étrangers peuvent acquérir, dans les mêmes conditions que les Français, des immeubles et tous les droits réels qui s'y rattachent, à titre gratuit ou onéreux.

Art. 2. — Les étrangers et les personnes morales étrangères ne peuvent conserver la propriété ou l'usufruit d'un immeuble, ni conserver le droit à un bail de plus de neuf ans, en France, en Algérie, dans les colonies et les pays de protectorat, sans une autorisation donnée par voie de décret. ⁽¹⁾

Le défaut d'autorisation ne peut, en aucun cas, affecter la validité du droit, mais aura pour effet de priver l'étranger de la conservation de son droit, conformément aux règles édictées aux articles 6 et suivants.

(1) Le texte du projet était ainsi conçu : « ...sans l'autorisation du Gouvernement ». Comme l'article 5 vise le « décret d'autorisation », il nous a paru préférable d'indiquer, dès l'article 2, que l'autorisation était donnée par voie de décret.

Après avoir lu le texte de ce nouveau projet, on remarque notamment que ce ne sont plus seulement les frontières terrestres qui sont envisagées par le projet, mais tout l'ensemble du territoire ; la restriction apportée par le projet gouvernemental était très minime, celle-ci englobe et le territoire métropolitain et l'Algérie, les colonies et pays de protectorat. Le projet gouvernemental s'inspirait d'un esprit stratégique en cas de guerre, le nouveau projet, malgré l'affirmation contraire de l'exposé, dessine déjà un fort mouvement de xénophobie.

Après avoir étendu la nécessité de l'autorisation à tout le territoire, on a pensé qu'il fallait réduire la durée des baux libres et l'on s'est arrêté à une durée de neuf

Art. 3 (ancien art. 5). — Toutes les fois qu'un droit de propriété ou d'usufruit immobilier ou le droit à un bail de plus de neuf ans échoit à un titre quelconque à un étranger, celui-ci, à moins qu'il n'ait antérieurement obtenu ou demandé l'autorisation exigée, est tenu de la solliciter, dans un délai de deux mois à partir de la date où le bien est entré dans son patrimoine. S'il s'agit d'un bail, le délai court du jour de la conclusion du contrat.

Il sera statué sur les demandes dans un délai de deux mois.

Art. 4 (ancien art. 6). — En cas de perte ou de déchéance de la nationalité française, l'intéressé est tenu, dans un délai de trois mois à partir du jour où il a cessé d'être Français, de solliciter l'autorisation requise en vue de pouvoir conserver le bénéfice des droits qui lui appartenaient antérieurement et qui entraient dans l'une des catégories sus-indiquées.

Art. 5 (ancien art. 2). — Le décret d'autorisation, qu'il soit antérieur ou postérieur au moment de l'acquisition, doit spécifier les immeubles et les droits auxquels il s'applique.

Art. 6 (ancien art. 9). — Lorsque l'autorisation est refusée, ou lorsque le délai imparti à l'étranger s'est écoulé sans qu'elle ait été sollicitée :

ans considérée comme suffisante, mais ne devant pas « éloigner de notre pays les touristes » qui ne peuvent en être gênés.

Le nouveau projet supprime tout ce qui avait rapport aux sociétés dans le projet gouvernemental, car on estime qu'il est préférable de réserver toute la question

L'étranger est mis en demeure d'avoir à effectuer l'aliénation du droit réel qui lui appartient ;

Le bail dont la période à courir excède neuf ans est réduit de plein droit à cette période.

Art. 7 (ancien art. 10). — La même injonction doit être adressée à tout étranger qui est l'objet d'un arrêt d'expulsion s'il se trouve dans l'un des cas prévus par la présente loi, alors même que l'autorisation exigée lui aurait été antérieurement accordée.

Le bail dont la période à courir excède neuf ans est réduit de plein droit à une durée de neuf ans à dater du jour de l'arrêt d'expulsion.

Art. 8 (ancien art. 11). — Lorsqu'il n'aura pas été satisfait aux injonctions de l'administration dans les délais impartis, à moins que, dans l'intervalle, l'autorisation exigée ou des délais supplémentaires n'aient été accordés, le droit immobilier sera vendu après jugement, dans les formes prévues aux articles 954 et suivants du Code de procédure civile, pour la vente des biens de mineurs, par les soins de l'administration des domaines, au profit des ayants droit. (1)

(1) Nous avons modifié la forme de cet article qui, dans le projet, était ainsi conçu : « Lorsqu'il n'aura pas été satisfait aux injonctions de l'administration dans les délais impartis, à moins que, dans l'intervalle, l'autorisation exigée ou des délais supplémentaires n'aient été accordés, il sera procédé ainsi qu'il suit : le droit immobilier est vendu après jugement dans les formes prévues aux articles 954 et suivants du Code de procédure civile pour la vente des biens de mineurs, par les soins de l'administration des domaines, au profit des ayants droit ».

des sociétés jusqu'à ce qu'elle soit réglée par un texte. En 1919, d'ailleurs, un projet de loi visant les sociétés était soumis à la Commission du Commerce.

L'article 10 du projet gouvernemental, qui visait les étrangers expulsés de France, n'ordonnait que la vente des droits réels immobiliers, laissant l'étranger expulsé

Art. 9 (ancien art. 12). — Tous les actes portant transmission de propriété immobilière d'usufruit et les baux de plus de neuf ans devront mentionner, outre les indications exigées par les lois antérieures, la nationalité d'origine de l'acquéreur et, au cas où celui-ci a acquis une autre nationalité, le mode et la date de l'acquisition de celle-ci.

Les actes ne seront transcrits que s'ils portent ces diverses mentions.

Art. 10 (ancien art. 13). — Les dispositions à titre gratuit, entre vifs ou par testament, faites au profit des Etats étrangers, et des établissements publics étrangers, sont soumises à l'autorisation prévue à l'article 910 du Code civil.

Art. 11 (nouveau). — Les infractions aux dispositions des articles 3, 4 et 8 seront punies d'une amende de 200 à 5.000 fr. L'article 463 du Code pénal est applicable à ces infractions.

Dispositions transitoires.

Art. 12 (ancien art. 14). — Les étrangers actuellement propriétaires ou usufruitiers d'immeubles sont tenus de se conformer aux prescriptions de la présente loi dans un délai de trois mois à compter de sa promulgation.

L'administration aura un délai de six mois pour statuer sur ces démarches.

Art. 13 (ancien art. 15). — Les baux antérieurs à la présente loi qui auront encore une durée de plus de neuf ans seront réduits à une période de neuf ans.

Art. 14 (nouveau). — La présente loi sera applicable à l'Algérie, aux colonies et aux pays de protectorat. Des décrets fixeront les modalités d'application de ses dispositions

maître de ses baux. Le nouveau projet déclare que les baux des expulsés seront réduits de plein droit à neuf ans : « l'expulsion ne pouvant conférer un privilège à l'étranger ».

Le projet gouvernemental édictait quelques sanctions (art. 11), mais elles ont paru insuffisantes au rapporteur et, d'accord avec la Commission : l'inobservation des articles 3, 4 et 8 doit être l'objet de « véritables peines », qui peuvent être tempérées, le cas échéant, par l'art. 463 du Code pénal. La peine applicable est une amende de 200 à 5.000 francs.

Ni le projet gouvernemental, ni le projet Escudier ne furent votés ; la législature s'étant terminée sans qu'on en ait le temps. Mais, le 24 juillet 1920, un nouveau rapport de M. Liouville remit la question en mouvement, ce n'est cependant que le 6 novembre 1922 que ce projet fut voté par la Chambre.

Entre temps, « l'infiltration étrangère » avait pris une extension « considérable ». Ce projet est donc plus restrictif que le projet initial et même que celui de M. Escudier. ⁽¹⁾

(1) Texte du projet qui fut voté le 6 novembre 1922 :

Article premier. — Les étrangers peuvent acquérir, dans les mêmes conditions que les Français, des immeubles ou tous les droits réels qui s'y rattachent à titre gratuit ou onéreux, en se conformant aux prescriptions de la présente loi.

Art. 2. — Pour acquérir la propriété ou l'usufruit d'un immeuble ou pour conclure un bail de plus de neuf années, les étrangers et les personnes morales étrangères doivent avoir obtenu préalablement l'autorisation du Gouvernement donnée par décret

L'article 2, modifiant les projets précédents, oblige l'étranger à obtenir une autorisation préalable. La question avait déjà été discutée lors des précédents rapports, mais il avait paru très difficile de soumettre les acquisitions immobilières à titre onéreux ou gratuit à cette obligation d'une autorisation préalable. L'autorisation préalable devait, d'après les projets de 1919, compliquer inutilement la situation et rendre plus difficiles les transactions immobilières. Au contraire, on pense, en 1920, que, dans la plupart des cas, cette procédure ne peut être la source d'aucune complication, d'aucune difficulté sérieuse. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'une vente ordinaire, comprenant seulement un acheteur et un vendeur, la nécessité de l'autorisation préalable ne causera aucune gêne, l'acheteur pouvant toujours, pour plus de sécurité, conclure avec le vendeur une promesse de vente en attendant que l'autorisation lui soit accordée. Le délai de réponse ne pouvant excéder deux mois (art. 4), le vendeur sera rapidement fixé. Ces affirmations de la Commission paraissent assez peu plausibles, un vendeur peut avoir intérêt à réaliser rapidement et préférer ne

rendu sur le rapport du Ministre de l'Intérieur.

L'autorisation ne pourra être accordée aux étrangers auxquels le permis de séjour ou d'établissement aura été refusé.

Art. 3. — Sont soumises à la même obligation les sociétés civiles et commerciales.

Seules en sont dispensées les sociétés régies par les lois françaises, ayant leur siège social en France, et dont le président du Conseil d'administration, les administrateurs délégués, les gérants, les directeurs ayant la signature sociale, les commissaires

pas attendre deux mois une autorisation aléatoire. L'exposé des motifs, après l'exemple de la « vente ordinaire », fait allusion aux autres manières d'acquérir en reconnaissant que, dans ces cas, la nécessité d'obtenir l'autorisation par avance peut quelquefois soulever de légères difficultés. En matière de vente aux enchères, « il suffira, pour éviter toute difficulté sérieuse, aux officiers ministériels chargés de la vente, de l'annoncer assez à l'avance pour que les étrangers susceptibles de se porter adjudicataires, aient le temps nécessaire à la formalité légale ». Ceci, évidemment, est une solution, mais fort peu pratique, puisque, dans ce cas, le Gouvernement peut être amené à donner de nombreuses autorisations inutiles, alors qu'une seule aurait été suffisante, si c'est

aux comptes et plus de la moitié des associés en nom collectif, des administrateurs, des membres du Conseil de direction ou du Conseil de surveillance sont de nationalité française et qui justifieront, en outre, que les capitaux représentés à leur dernière assemblée générale étaient en majorité détenus par des Français.

Art. 4. — Toutes les fois qu'un droit de propriété, d'usufruit immobilier ou un bail de plus de neuf ans échoit à un titre quelconque à un étranger, celui-ci, à moins qu'il n'ait antérieurement demandé l'autorisation exigée, est tenu de la solliciter, dans un délai de deux mois à partir de la date où le bien est entré dans son patrimoine.

Il sera statué sur les demandes dans un délai de deux mois.

Art. 5. — En cas de perte ou de déchéance de la nationalité française, l'intéressé est tenu, dans un délai de trois mois à partir du jour où il a cessé d'être Français, de solliciter l'autorisation requise en vue de pouvoir conserver le bénéfice des droits qui lui appartenaient antérieurement et qui entreraient dans l'une des catégories sus-indiquées.

un étranger qui est adjudicataire, et qu'aucune ne l'était, si c'est un Français qui devient propriétaire. Enfin, au cas d'acquisition à titre gratuit, donation ou héritage, l'étranger devra, avant que d'accepter l'une ou l'autre, obtenir l'autorisation, et, au cas d'héritage, un retard est quelquefois nuisible.

De même que M. Escudier, M. Liouville étend le besoin d'autorisation à tout le territoire et considère que seuls les baux inférieurs à neuf ans peuvent être librement conclus (art. 2).

Le même article 2 indique encore que les étrangers auxquels le permis de séjour ou d'établissement aura été refusé ne pourront obtenir, dans aucun cas, l'autorisation. « On ne comprendrait pas, en effet, qu'un étranger,

Art. 6. — Le décret d'autorisation, qu'il soit antérieur ou postérieur au moment de l'acquisition, doit spécifier les immeubles et les droits auxquels il s'applique.

Art. 7. — Lorsque l'autorisation est refusée, ou lorsque le délai imparti à l'étranger s'est écoulé sans qu'elle ait été sollicitée, l'étranger est mis en demeure d'avoir à effectuer l'aliénation du droit réel qui lui appartient.

Le bail dont la période à courir dépasse neuf années est réduit de plein droit à cette durée.

Art. 8. — La même injonction doit être adressée à tout étranger qui est l'objet d'un arrêté d'expulsion, ou auquel le permis de séjour ou d'établissement a été retiré, s'il se trouve dans l'un des cas prévus par la présente loi, alors même que l'autorisation exigée par la présente loi lui aurait été antérieurement accordée.

Art. 9. — Lorsqu'il n'aura pas été satisfait aux injonctions de l'administration dans les délais impartis, à moins que, dans l'intervalle, l'autorisation exigée ou des délais supplémentaires n'aient été accordés, il sera procédé ainsi qu'il suit : le droit

dont la présence en France aurait été envisagée comme dangereuse pour la sécurité nationale, pût acquérir des immeubles ou les prendre à bail. »

Le projet reprend la distinction du Gouvernement en ce qui concerne les sociétés, mais ajoute comme élément essentiel, pour ne pas être astreinte à la nécessité de l'autorisation, que « les capitaux de la société devront être détenus en majorité par des Français. » Il ne suffit pas qu'un Conseil d'administration soit ou paraisse français, il faut aussi que les mandants soient en majorité des Français. Enfin, comme dernière différence avec le projet gouvernemental, le rapport Liouville conclut, dans

immobilier est vendu après jugement dans les formes prévues aux articles 954 et suivants du Code de procédure civile pour la vente des biens des mineurs par les soins de l'administration des domaines, au profit des ayants droit.

Art. 10. — Tous les actes portant transmission de propriété immobilière d'usufruit et les baux de plus de neuf ans devront mentionner, outre les indications exigées par les lois antérieures, la nationalité d'origine de l'acquéreur ou du preneur, et au cas où celui-ci a acquis une autre nationalité, le mode et la date de l'acquisition de celle-ci.

Dans le cas où l'acquéreur ou le preneur a la nationalité étrangère, les actes devront mentionner en outre le décret d'autorisation.

Lorsque l'acquéreur sera une société, l'acte devra mentionner son siège social, les noms et la nationalité des personnes énumérées à l'article 3 de la présente loi, ainsi que la proportion de ses capitaux détenus par des Français.

Les actes ne seront transcrits que s'ils portent ces diverses mentions.

Art. 11. — Les dispositions à titre gratuit, entre vifs ou par testaments, faites au profit des Etats étrangers et des établisse-

l'article 13, à l'assimilation des départements recouvrés avec le reste du territoire. Ceci se comprenait en 1920, car, à cette époque, aux termes de la législation en vigueur, une loi spéciale était nécessaire pour ces trois départements ; il n'y avait aucune raison d'attendre une loi nouvelle pour étendre les restrictions aux départements d'Alsace-Lorraine.

Un rapport de M. Niveaux, du 29 juin 1922, reprend les projets précédents et déclare que, seul, le dernier, exigeant l'autorisation préalable pour tout le territoire, est capable d'atteindre le but que l'on se propose. De même, il maintient, en ce qui concerne les personnes

ments publics étrangers, sont soumises à l'autorisation prévue à l'article 910 du Code civil.

Dispositions transitoires.

Art. 12. — Les étrangers actuellement propriétaires, usufruitiers d'immeubles ou preneurs par bail, ayant plus de neuf années à courir, sont tenus de se conformer aux prescriptions de la présente loi dans un délai de six mois à compter de sa promulgation.

L'Administration aura un délai de six mois pour statuer sur leurs demandes. Toutefois, ce délai pourra être prorogé pour une durée égale par décret rendu en Conseil des Ministres.

Si l'autorisation est refusée ou lorsque le délai imparti à l'étranger s'est écoulé sans qu'elle ait été sollicitée, il est procédé ainsi qu'il a été dit aux articles 7 et 9.

Art. 13. — La présente loi est applicable aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, à l'Algérie et aux colonies.

Des décrets rendus au rapport du Ministre des Colonies fixeront les modalités d'application de ses dispositions dans chaque colonie.

morales, que, seules, les sociétés répondant à un certain nombre de conditions et dont la majeure partie des capitaux est entre des mains françaises, sont exonérées de la demande d'autorisation.

C'est donc le projet Liouville qui fut voté à la Chambre ; le vote eut lieu, « sans débats, ni protestations », le 6 novembre 1922 ⁽¹⁾, il fut transmis au Sénat le 20 mars 1923.

La loi du 4 décembre 1925, qui modifiait dans une certaine mesure le droit des étrangers à posséder des immeubles en France, avait un but purement fiscal ; nous n'en ferons l'étude que par la suite, préférant examiner maintenant les divers projets présentés par la Société d'Etudes législatives, qui se rapprochent plus des projets successifs de la Chambre.

La Commission de la Société d'Etudes législatives a élaboré trois projets, tous trois très intéressants, mais, auparavant, différentes solutions législatives avaient été envisagées. Trois d'entre elles avaient retenu l'attention de M. Lévy-Ullmann (notre savant professeur, rapporteur du projet) et des membres de la Commission. Nous en ferons rapidement l'étude, car toutes peuvent donner des indications utiles.

La première solution se basait sur le *système de l'admission à domicile*, le second système était celui de l'interdiction absolue d'acquérir, dans des localités déter-

(1) De Monzie « Terra clausa », p. 13.

minées, et le dernier était celui de l'intervention en cas d'abus. C'est à ce dernier système que s'est ralliée la Commission.

A) Le système de l'admission à domicile part d'une idée très logique. Les étrangers en France doivent être soumis à certaines règles spéciales, non seulement pour les immeubles qu'ils y possèdent, mais aussi pour leur installation, leur situation juridique, etc... Les projets de loi présentés à la Chambre en 1919 et en 1920 étaient d'ailleurs tous deux accompagnés d'un projet relatif au « séjour et à l'établissement des étrangers en France ». De nombreux textes visent la situation des étrangers en France. On peut citer depuis la guerre : le décret du 2 août 1914, relatif aux mesures à prendre à l'égard des étrangers stationnés en France ; du 2 avril 1917, portant création d'une carte d'identité à l'usage des étrangers ; du 21 avril 1917, sur la main-d'œuvre étrangère ; du 4 juin 1918, sur la carte d'identité ; du 6 juin 1922, réglant les conditions de délivrance des papiers d'entrée et de circulation des travailleurs étrangers. Le projet de 1922 distinguait deux catégories d'étrangers : les touristes, simples passagers, pour lesquels une déclaration d'identité est suffisante, et les étrangers qui désirent se fixer en France ou y exercer une profession. Ceux-ci sont dans l'obligation de demander une carte d'identité dite « définitive », mais, en fait, toujours révocable, et qui n'est accordée que sous certaines garanties. Dans le cas de refus, l'étranger est contraint de quitter le terri-

toire ; le droit d'expulsion individuel ou collectif, édicté par la loi du 3 décembre 1849, continue néanmoins à fonctionner. De plus, certaines professions, qui présentent plus de dangers pour la sécurité nationale, sont rigoureusement réservées aux Français. ⁽¹⁾

En outre, l'article 16 réserve aux Français et sociétés françaises le droit de solliciter des concessions de services publics, de mines ou de forces hydrauliques, d'être propriétaires ou exploitants de carrières, de gisements minéraux, de fabriques de matériel de guerre et d'usines de produits chimiques intéressant la défense nationale.

Les deux projets : droit des étrangers à posséder des immeubles en France et établissement et séjour des étrangers en France sont intimement liés, il était tout naturel de créer une catégorie spéciale d'étrangers : les propriétaires immobiliers. M. Lévy-Ullmann, dans son savant rapport, avait pensé que la formalité à remplir pourrait être celle prévue par l'article 13 du Code civil : l'admission à domicile. Depuis la loi du 26 juin 1889, l'admission à domicile est une étape à la naturalisation, ce pouvait être aussi une garantie pour posséder des immeubles. La seule modification à faire était la transformation de l'article du projet voté le 6 novembre 1922 : « Pour acquérir la propriété ou l'usufruit d'un immeuble

(1) Ces professions sont celles d'agent en douane, transitaire et commissionnaire de transports ; directeur, administrateur ou employé d'agence de renseignements ou d'agence d'émigration, immigration, transit de travailleurs étrangers ; directeur de compagnie d'assurance ou de réassurance ; cafetier, directeur d'hôtel, de journal, ou toute profession à désigner par décret.

ou pour conclure un bail de plus de neuf années, les étrangers doivent également obtenir, au préalable, par décret, l'autorisation de fixer leur domicile en France, conformément à l'article 13 du Code civil. » Comme l'article 13 du Code civil indique dans son 2^e alinéa que l'admission à domicile ne peut excéder cinq années, cet alinéa serait supprimé. De plus, quelques tempéraments étaient prévus (villas de plaisance, habitations ouvrières dans des régions n'intéressant pas directement la défense nationale). Mais ce système a paru trop sévère et il n'était applicable qu'aux personnes physiques, il fut donc rejeté.

B) Système de l'interdiction absolue d'acquérir dans des localités déterminées. Ce système, présenté par le professeur Pillet, se rapprochait beaucoup du projet gouvernemental de 1919. Il édictait « l'incapacité absolue » pour les étrangers (individus et sociétés) d'acquérir la propriété (ou les droits fonciers indiqués par le projet) sur les points du territoire intéressant la défense nationale. Les régions ou points stratégiques seraient déterminés par des décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique, après avis du Conseil supérieur de la Guerre et du Conseil supérieur de la Marine.

En cas d'acquisition frauduleuse, la sanction prévue est la nullité ; nullité reposant sur des principes d'ordre public, donc pouvant être invoquée par tout intéressé et par le ministère public devant les tribunaux civils.

Par suite de cette possibilité d'action devant les tribu-

naux civils, la Commission a rejeté ce système. En effet, sans l'adopter à titre principal, elle avait essayé de le faire rentrer dans l'ensemble des dispositions du système de l'intervention en cas d'abus, et comme ce dernier sys-

Voici les textes des 3 projets qui ont été discutés à la Société d'Études Législatives :

PROJET N° 1

Texte résultant des délibérations de la Commission.

Article premier (article 1^{er} du projet adopté par la Chambre, non modifié). — Les étrangers peuvent acquérir, dans les mêmes conditions que les Français, des immeubles ou tous droits réels qui s'y rattachent à titre gratuit ou onéreux, en se conformant aux prescriptions de la présente loi.

Art. 2 (art. 10 du projet de la Chambre, modifié par suppression du 2^e alinéa). — Tous les actes portant transmission de propriété immobilière, d'usufruit et les baux de plus de dix-huit ans doivent mentionner, outre les indications exigées par les lois antérieures, la nationalité d'origine de l'acquéreur ou du preneur, et, au cas où celui-ci a acquis une autre nationalité, le mode et la date de l'acquisition de celle-ci.

Lorsque l'acquéreur ou le preneur est une société, l'acte doit être accompagné, s'il s'agit d'une société immatriculée dans le registre du commerce, d'une copie des inscriptions portées au registre, délivrée conformément à l'article 16 de la loi du 18 mars 1919 ; s'il s'agit d'une société qui n'est pas inscrite au registre du commerce, l'acte doit être accompagné du certificat de non inscription prévu à l'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 mars 1919, joint à une déclaration écrite contenant les mentions requises par les articles 6 et 9 de ladite loi.

Les actes ne sont transcrits que s'ils portent les mentions et sont accompagnés des pièces énoncées dans les alinéas 1 et 2 du présent article.

Art. 3 (al. 1^{er} inspiré de l'art. 7, al. 2, de la loi du 5 septembre 1807, relative aux droits du Trésor public sur les biens des comptables, Sirey. Lois annotées, t. 1. p. 751 (1) ; al. 2 et 3 ; art. 3, al. 2, modifié du projet adopté par la Chambre). — Les receveurs

tème comporte une réglementation assurée par l'autorité administrative, « ç'eût été compliquer dangereusement
« le projet que d'y incorporer un article ouvrant la porte
« à des procès devant les tribunaux civils, dualité de

de l'Enregistrement sont tenus d'envoyer au préfet du département du lieu où se trouvent situés les biens, un avis sommaire concernant les actes constitutifs ou translatifs des droits visés à l'article précédent, lorsque la nationalité d'origine ou la nationalité actuelle de l'acquéreur ou du preneur n'est pas la nationalité française.

La même disposition est applicable aux acquisitions de droits visés à l'article précédent faites par les sociétés civiles ou commerciales dont le siège social est à l'étranger ou qui ont adopté une forme étrangère.

Elle est également applicable aux acquisitions de droits visés par la présente loi des sociétés civiles, des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite dont les gérants ou administrateurs ne sont pas tous de nationalité française, et des sociétés anonymes dont le personnel de direction en entier ne remplit pas la même condition.

Art. 4 (nouveau). — Le Gouvernement peut, par décret rendu en Conseil des Ministres, interdire aux étrangers et aux sociétés étrangères d'acquérir en France des droits visés à l'article 2, lorsque l'Etat auquel appartient l'étranger ou la société ne reconnaît pas aux Français le droit de posséder dans les mêmes conditions.

Toute acquisition réalisée en violation de cette interdiction donne lieu à l'application des articles 5 et 8 de la présente loi.

(1) Cet alinéa est ainsi conçu : « Les receveurs de l'Enregistrement et les conservateurs des hypothèques seront tenus, à peine de destitution, et, en outre, de tous dommages-intérêts, de requérir ou de faire, au vu desdits actes, l'inscription au nom du Trésor public, pour la conservation de ses droits, et d'envoyer, tant au procureur impérial du tribunal de 1^{re} instance de l'arrondissement des biens qu'à l'agent du Trésor public à Paris, le bordereau prescrit par les articles 2148 et suiv. du Code civil. »

« régime que la Commission a tenu, avant tout, à
« éviter. »

C) Système de l'intervention en cas d'abus.

La Commission a jugé que la solution qui s'écartait

Art. 5 (nouveau). — Dans l'intérêt de la sécurité nationale, le Gouvernement peut, par décret rendu sur le rapport du Ministre de l'Intérieur, mettre l'étranger ou la société qui a acquis un droit visé à l'article 2 de la présente loi, en demeure d'avoir à effectuer l'aliénation du droit réel qui lui appartient.

Dans les mêmes conditions et pour les mêmes causes, un décret rendu dans les mêmes formes peut réduire à dix-huit années le bail dont la période à courir dépasse cette durée.

Art. 6 (art. 4 et 5 du projet de la Chambre, modifiés et réunis).

Toutes les fois qu'un droit de propriété, d'usufruit immobilier, ou un bail de plus de dix-huit ans échoit, à un titre quelconque, soit à un étranger, soit à une société civile ou commerciale, le bénéficiaire est tenu d'en faire la déclaration à la préfecture du département du lieu où sont situés les biens, dans un délai de deux mois à partir de la date de l'acquisition.

La même déclaration doit être faite, en cas de perte ou de déchéance de la nationalité française, par tout titulaire de droits rentrant dans l'une des catégories sus-indiquées, dans un délai de trois mois à partir du jour où il a cessé d'être Français.

Les sociétés immatriculées ou non dans le registre du commerce, doivent effectuer, dans les mêmes conditions, la déclaration des divers changements et modifications visés à l'art. 7, alinéas 1, 2 et 3 de la loi du 18 mars 1919.

Lorsque la personne ou la société intéressée a laissé écouler le délai sans effectuer la déclaration, il peut être procédé à la mise en demeure dans les conditions prévues à l'article précédent.

Art. 7 (art. 8 du projet de la Chambre, non modifié). — La même injonction peut être adressée à tout étranger qui est l'objet d'un arrêté d'expulsion ou auquel le permis de séjour ou d'établissement a été retiré, s'il se trouve dans l'un des cas prévus à la présente loi.

Art. 8 (art. 9 du projet de la Chambre, modifié). — Lorsqu'il n'a pas été satisfait aux injonctions de l'Administration dans

le moins des projets législatifs, tout en ne soulevant pas les mêmes objections, était celle qui supprimait complètement la formalité de l'autorisation gouvernementale (excessive à de nombreux points de vue) et la remplaçait

les délais impartis, à moins que, dans l'intervalle, des délais supplémentaires aient été accordés, il est procédé ainsi qu'il suit : le droit immobilier est vendu après jugement dans les formes prévues aux articles 954 et suivants du Code de procédure civile pour la vente des biens des mineurs par les soins de l'Administration des domaines au profit des ayants droit.

Art. 9 (art. 11 du projet de la Chambre, modifié). — Les dispositions à titre gratuit ou onéreux, entre vifs et par testament, de droits visés dans la présente loi, faites au profit des Etats étrangers et des établissements publics ou d'utilité publique étrangers, sont soumises à l'autorisation prévue à l'article 910 du Code civil.

Art. 10 (nouveau). — Toute personne qui se sera rendue coupable d'omission ou d'inexactitude volontaire dans l'une des formalités prescrites par la présente loi sera punie des peines portées à l'article 346 du Code pénal.

L'article 463 du Code pénal sera applicable.

Dispositions transitoires.

Art. 11 (art. 12 du projet de la Chambre, modifié). — Les étrangers, ainsi que les sociétés civiles et commerciales françaises ou étrangères, actuellement propriétaires, usufruitiers ou preneurs d'un bail ayant plus de dix-huit années à courir, sont tenus de faire la déclaration de leur droit à la Préfecture du département du lieu où sont situés les biens, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Lorsque le délai imparti s'est écoulé sans qu'ait été effectuée la déclaration visée à l'alinéa 1^{er} du présent article, il peut être procédé ainsi qu'il est dit aux articles 5 et 8 ci-dessus.

Art. 12 (art. 13 du projet de la Chambre, modifié). — Des décrets, rendus sur rapport du Ministre de l'Intérieur, fixeront les conditions dans lesquelles les étrangers seront admis à acquérir ou à conserver leurs acquisitions immobilières dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, de la Moselle et en Algérie.

par un « mécanisme destiné à jouer exclusivement dans le cas où l'acquisition par l'étranger de la propriété immobilière ou d'un droit foncier important serait de nature à porter atteinte aux intérêts français dont le projet a pour but d'assurer la protection ».

PROJET N° 2

TITRE I.

Dispositions Générales.

Article premier. — Les étrangers peuvent acquérir, dans les mêmes conditions que les Français, des immeubles ou tous les droits réels qui s'y rattachent, à titre gratuit ou onéreux, en se conformant aux prescriptions de la présente loi.

Art. 2. — Tous les actes portant transmission de propriété immobilière, d'usufruit, et les baux de plus de dix-huit ans, doivent mentionner, outre les indications exigées par les lois antérieures, la nationalité d'origine de l'acquéreur ou du preneur, et, au cas où celui-ci a acquis une autre nationalité, le mode et la date de l'acquisition de celle-ci.

Les actes ne sont transcrits que s'ils portent les mentions et sont accompagnés des pièces énoncées dans les alinéas 1 et 2 du précédent article.

Art. 3. — Les receveurs de l'Enregistrement sont tenus d'envoyer au Préfet du département du lieu où se trouvent situés les biens, un avis sommaire concernant les actes constitutifs ou translatifs des droits visés à l'article précédent, lorsque la nationalité d'origine ou la nationalité actuelle de l'acquéreur ou du preneur n'est pas la nationalité française.

Art. 4. — Le Gouvernement peut, par décret rendu en Conseil des Ministres, interdire aux étrangers d'acquérir en France des droits visés à l'article 2, lorsque l'Etat auquel appartient l'étranger ne reconnaît pas aux Français le droit de posséder dans les mêmes conditions.

Toute acquisition réalisée en violation de cette interdiction est nulle.

Art. 5. — Dans l'intérêt de la sécurité nationale, le Gouvernement peut, par décret rendu sur le rapport du Ministre de l'Inté-

Cette solution soulevait plusieurs difficultés ; il fallait pour l'appliquer, connaître tous les achats effectués par des étrangers, trouver une sanction équitable et applicable et savoir dans quel cas il y avait « abus ».

L'article 10 du projet voté par la Chambre donnait la

rieur, mettre l'étranger, qui a acquis un droit visé à l'article 2 de la présente loi, en demeure d'avoir à effectuer l'aliénation du droit réel qui lui appartient.

Dans les mêmes conditions et pour les mêmes causes, un décret rendu dans les mêmes formes peut réduire à dix-huit années le bail dont la période à courir dépasse cette durée.

Art. 6. — Toutes les fois qu'un droit de propriété, d'usufruit immobilier, ou un bail de plus de dix-huit ans, échoit, à un titre quelconque, à un étranger, le bénéficiaire est tenu d'en faire la déclaration à la Préfecture du département du lieu où sont situés les biens, dans un délai de deux mois à partir de la date de l'acquisition.

La même déclaration doit être faite en cas de perte ou de déchéance de la nationalité française, par tout titulaire de droits rentrant dans l'une des catégories sus-indiquées, dans un délai de trois mois à partir du jour où il a cessé d'être Français.

Lorsque la personne intéressée a laissé écouler le délai sans effectuer la déclaration, il peut être procédé à la mise en demeure dans les conditions prévues à l'article précédent.

Art. 7. — La même injonction peut être adressée à tout étranger qui est l'objet d'un arrêté d'expulsion ou auquel le permis de séjour ou d'établissement a été retiré s'il se trouve dans l'un des cas prévus à la présente loi.

Art. 8. — Lorsqu'il n'a pas été satisfait aux injonctions de l'Administration dans les délais impartis, à moins que, dans l'intervalle, des délais supplémentaires n'aient été accordés, il est procédé ainsi qu'il suit : le droit immobilier est vendu après jugement dans les formes prévues aux articles 954 et suivants du Code de procédure civile pour la vente des biens des mineurs par les soins de l'Administration des domaines au profit des ayants droit.

possibilité de connaître la totalité des achats immobiliers effectués par des étrangers. Cet article édicte que tous les actes portant transmission de propriété immobilière, usufruit, bail de plus de neuf ans, devront mentionner la nationalité d'origine de l'acquéreur et sa nationalité

Art. 9. — Toute personne qui se sera rendue coupable d'omission ou d'inexactitude volontaire dans l'une des formalités prescrites par la présente loi sera punie des peines portées à l'article 346 du Code pénal.

L'article 463 du Code pénal sera applicable.

Art. 10. — Les étrangers actuellement propriétaires, usufruitiers ou preneurs d'un bail ayant plus de dix-huit années à courir sont tenus de faire la déclaration de leur droit à la Préfecture du département du lieu où sont situés les biens, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Lorsque le délai imparti s'est écoulé sans qu'ait été effectuée la déclaration visée à l'alinéa 1^{er} du précédent article, il peut être procédé ainsi qu'il est dit aux articles 5 et 8 ci-dessus.

Art. 11. — Des décrets, rendus sur rapport du Ministre de l'Intérieur, fixeront les conditions dans lesquelles les étrangers seront admis à acquérir ou à conserver leurs acquisitions immobilières dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, de la Moselle et en Algérie.

TITRE II.

Sociétés, États étrangers, établissements publics et d'utilité publique.

Art. 12. — Le Gouvernement peut, par décret rendu en Conseil des Ministres, interdire aux sociétés étrangères d'acquérir en France des droits visés à l'article 2, lorsque l'Etat auquel appartiennent les sociétés ne reconnaît pas aux Français le droit de posséder dans les mêmes conditions.

Toute acquisition réalisée en violation de cette interdiction donne lieu à l'application des articles 5 et 8 de la présente loi.

Art. 13. — Pour acquérir la propriété ou l'usufruit d'un immeuble ou pour conclure un bail de plus de dix-huit années, les sociétés dont le siège est à l'étranger ou qui ont adopté une forme étrangère, les sociétés civiles, les sociétés en nom collec-

actuelle au cas de changement, que l'acquéreur soit une personne physique ou une personne morale. Mais ceci a paru encore insuffisant et, sur la proposition de M. Cottelle, un alinéa a été ajouté à cet article. Pour appeler l'attention du Gouvernement sur les acquisitions immo-

tif et les sociétés en commandite dont les gérants ou administrateurs ne sont pas tous de nationalité française, et les sociétés anonymes dont le personnel de direction en entier ne remplit pas la même condition doivent en avoir obtenu préalablement l'autorisation du Gouvernement donnée par décret rendu sur le rapport du Ministre de l'Intérieur.

Art. 14. — Toutes les fois qu'un droit de propriété, d'usufruit immobilier ou un bail de plus de dix-huit ans échoit, à un titre quelconque, à une société civile ou commerciale visée à l'article précédent, celle-ci, à moins qu'elle n'ait antérieurement obtenu ou demandé l'autorisation exigée, est tenue de la solliciter, dans un délai de deux mois à partir de la date où le bien est entré dans son patrimoine.

Il sera statué sur les demandes dans un délai de deux mois.

Art. 15. — En cas de perte de la nationalité française, la société intéressée est tenue, dans un délai de trois mois à partir du jour où elle a cessé d'être française, de solliciter l'autorisation requise en vue de pouvoir conserver le bénéfice des droits qui lui appartenaient antérieurement et entreraient dans l'une des catégories sus-indiquées.

Art. 16. — Le décret d'autorisation, qu'il soit antérieur ou postérieur au moment de l'acquisition, doit spécifier les immeubles et les droits auxquels il s'applique.

Art. 17. — Lorsque l'autorisation est refusée, ou lorsque le délai imparti à la société s'est écoulé sans qu'elle ait été sollicitée, la société est mise en demeure d'avoir à effectuer l'aliénation du droit réel qui lui appartient.

Le bail dont la période à courir dépasse dix-huit années est réduit de plein droit à cette durée.

Art. 18. — Lorsqu'il n'a pas été satisfait aux injonctions de l'Administration dans les délais impartis, il est procédé ainsi qu'il est prescrit à l'article 8 ci-dessus.

bilières des étrangers, les receveurs de l'Enregistrement seront tenus d'envoyer au Préfet du département du lieu où se trouvent situés les biens visés, un avis sommaire concernant les actes constitutifs ou translatifs des droits visés par le projet lorsque l'acquéreur est de nationalité étrangère, il en est de même lorsqu'il s'agit de la conservation d'un droit immobilier.

Art. 19. — Les actes portant transmission de propriété immobilière, d'usufruit et les baux de plus de dix-huit ans passés au profit d'une société doivent être accompagnés, s'il s'agit d'une société immatriculée dans le registre du commerce, d'une copie des inscriptions portées au registre, délivrée conformément à l'article 16 de la loi du 18 mars 1919 ; s'il s'agit d'une société qui n'est pas inscrite au registre du commerce, l'acte doit être accompagné du certificat de non inscription prévu à l'article 16, alinéa I de la loi du 18 mars 1919, joint à une déclaration écrite contenant les mentions requises par les articles 6 et 9 de ladite loi.

Les actes ne sont transcrits que s'ils portent les mentions et sont accompagnés des pièces énoncées dans l'alinéa I du précédent article.

Les sanctions prévues à l'article 18 ci-dessus sont applicables aux cas visés dans ledit article.

Art. 20. — Les receveurs de l'Enregistrement sont tenus d'envoyer au Préfet du département du lieu où se trouvent situés les biens un avis sommaire concernant les actes constitutifs ou translatifs des droits visés aux articles 2 et 13 de la présente loi, lorsque l'acquéreur ou le preneur est une société rentrant dans l'une des catégories visées à l'article 13.

Art. 21. — Les sociétés civiles et commerciales françaises ou étrangères actuellement propriétaires, usufruitières d'immeubles ou preneurs d'un bail ayant plus de dix-huit années à courir, sont tenues de faire la déclaration de leur droit à la Préfecture du département du lieu où sont situés les biens et d'obtenir l'autorisation du Gouvernement dans un délai de six mois à compter de la promulgation.

Quelle sanction peut-on appliquer ? De nombreux membres de la Commission avaient tout d'abord pensé que l'on pourrait créer une procédure semblable à celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique, mais cette idée fut abandonnée, car, là encore, la procédure est plus civile qu'administrative, ce qui faisait jouer à nouveau deux sortes de juridictions. On se rallia donc à

L'Administration aura un délai de six mois pour statuer sur leurs demandes. Toutefois, ce délai pourra être prorogé pour une durée égale, par décret rendu en Conseil des Ministres.

Si l'autorisation est refusée, ou lorsque le délai imparti à la société s'est écoulé sans qu'elle ait été sollicitée, il est procédé ainsi qu'il a été dit aux articles 5, 8, 17 et 18 ci-dessus.

Art. 22. — Les dispositions à titre gratuit ou onéreux, entre vifs ou par testament, de droits visés dans la présente loi, faites au profit des Etats étrangers, sont soumises à l'autorisation prévue à l'article 910 du Code civil.

Art. 23. — Des décrets, rendus sur rapport du Ministre de l'Intérieur, fixeront les conditions dans lesquelles les sociétés seront admises à acquérir ou à conserver leurs acquisitions immobilières dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, de la Moselle et en Algérie.

PROJET N° 3

Projet de la loi relatif à la possession d'immeubles en France par des Étrangers.

Article premier. — Les étrangers en France et dans les colonies françaises ont le droit d'acquérir des immeubles ou tous droits réels qui s'y rattachent, dans les mêmes conditions que les Français.

Art. 2. — Tous les actes portant transmission de propriété ou d'usufruit immobilier, ou conclusion d'un bail de plus de dix-huit

la procédure indiquée dans le projet voté par la Chambre.

Quand pouvait-on considérer qu'il y avait abus ? C'était là le point délicat et en quelque sorte le nœud de la question. De nombreuses formules ont été proposées, mais elles ne répondaient pas aux desiderata de la Commission ; les unes visaient la situation même de l'étranger, d'autres, au contraire, l'accaparement col-

ans, doivent mentionner, outre les indications exigées par les lois antérieures, la nationalité d'origine de l'acquéreur ou locataire et, au cas où celui-ci a acquis une autre nationalité, le mode d'acquisition de celle-ci.

Lorsque l'acquéreur ou le locataire est une société :

1° Si celle-ci est immatriculée au registre du commerce, l'acte doit être accompagné d'une copie des mentions portées au registre, délivrée conformément aux prescriptions de l'article 16 de la loi du 18 mars 1919 ;

2° Si la société n'est pas immatriculée, l'acte doit le spécifier et contenir les mentions dont l'inscription est exigée sur le registre par l'article 6, nos 1, 2 et 5 de la loi précitée.

Les actes ne sont pas transcrits tant qu'ils ne portent pas ces diverses mentions.

Le conservateur des hypothèques envoie au Préfet du département où sont situés les immeubles un avis sommaire des actes transcrits au profit :

1° Des personnes de nationalité étrangère non admises à la jouissance des droits civils, conformément aux prescriptions de l'article 13 du Code civil ;

2° Des sociétés civiles ou commerciales dont le siège social est situé à l'étranger ou qui ont adopté une forme étrangère ;

3° Des sociétés civiles, des sociétés en nom collectif et en commandite dont les gérants ou administrateurs ne sont pas tous de nationalité française ;

4° Des sociétés anonymes dont le personnel de direction n'est pas entièrement composé de personnes de nationalité française.

lectif ou individuel, mais toutes soulevaient des objections très sérieuses. Aussi, on se décida à reprendre le point de vue gouvernemental de 1919 en s'inspirant uniquement des préoccupations de la sécurité nationale et des intérêts généraux de l'Etat ; de cette façon, on coupait court à tout recours.

Restait encore une difficulté : celle des sociétés.

La Commission de la Société d'Etudes législatives a

Art. 3. — Lorsqu'un droit de propriété, d'usufruit immobilier ou un droit à bail de plus de dix-huit ans échoit en France, à un titre quelconque, à une personne visée à l'article 2, celle-ci doit en donner avis au Préfet du département où sont situés les immeubles dans le délai de trois mois après que le bien ou le droit est entré dans son patrimoine.

Art. 4. — 1. En cas de perte ou de déchéance de la nationalité française, l'intéressé est tenu de donner avis des droits visés à l'article précédent qu'il possède en France, au Préfet du département où les immeubles sont situés.

2. La même obligation est imposée à l'étranger qui cesse d'être admis à la jouissance des droits civils, dans le délai de trois mois à partir du jour où il ne bénéficie plus de ce traitement.

3. Les sociétés visées à l'article 2, immatriculées ou non au registre du commerce doivent donner avis au Préfet du département où sont situés les immeubles qu'elles possèdent des divers changements et modifications prévus à l'article 7, alinéas 1 et 2, de la loi du 18 mars 1919, dans le délai fixé par l'article 12 de ladite loi.

Art. 5. — Les personnes visées à l'article 2 actuellement propriétaires d'immeubles ou bénéficiaires d'usufruits immobiliers ou de baux de plus de 18 ans, en France, doivent, dans le délai de trois mois à partir de la promulgation de la présente loi, en donner avis au Préfet du département où sont situés les immeubles.

Art. 6. — Les avis prescrits aux articles 3, 4 et 5 sont envoyés par lettres ou télégrammes recommandés avec accusés de récep-

suivi l'exemple des projets de juin 1919 et du 6 novembre 1922, tout en exprimant formellement le vœu (sur la demande de M. Sambuc) que la question de la nationalité des sociétés soit réglée législativement le plus rapidement possible. Le texte voté par la Chambre comportait des inconvénients, aussi, sur la proposition de M. Perce-rou, la Commission a décidé de combiner le projet de 1922 avec la loi du 18 mars 1919 sur le registre de com-

tion. Ils spécifient les immeubles et les droits auxquels ils s'appliquent et mentionnent les indications relatives à la nationalité des personnes et à la constitution et composition des sociétés, prévues à l'article 2. Ils peuvent être envoyés par tous les intéressés.

Art. 7. — Les Préfets envoient, au début de chaque année, aux Ministères de l'Intérieur, du Commerce et des Affaires étrangères la statistique des immeubles possédés par les personnes visées à l'article 2, ainsi que celle des usufruits immobiliers et baux de plus de dix-huit ans dont ces personnes sont bénéficiaires.

Art. 8. — Dans les départements frontière terrestre et dans les zones, régions ou localités de la France désignés par décret rendu en Conseil des Ministres, quand les personnes visées à l'article 2 ont l'intention d'acquérir un droit de propriété ou d'usufruit immobilier ou de passer un bail de plus de dix-huit ans, préalablement à la conclusion définitive de tout contrat, avis doit en être donné au Préfet du département où est situé l'immeuble, soit par le futur acquéreur ou locataire, soit par le notaire chargé de la rédaction des actes, soit par le vendeur ou bailleur. En cas de vente ou location pour plus de dix-huit ans par adjudication, l'officier public chargé de procéder aux enchères, quand le dernier enchérisseur est une personne visée à l'article 2, doit, dans les 24 heures après l'adjudication, donner télégraphiquement au Préfet du département où est situé l'immeuble, avis des personnes, visées à l'article 2, ayant porté des enchères.

Les avis doivent contenir les mentions prescrites à l'article 6.

merce. Toute société inscrite au registre doit fournir, pour les actes d'acquisition, une copie des inscriptions portées au registre ; au cas où la société ne serait pas inscrite, l'acte d'acquisition devra être accompagné d'un certificat de non-inscription et d'une déclaration écrite contenant certaines mentions (art. 2, § 2 du projet). La Commission a en outre corrigé la rédaction défectueuse de l'article 3, § 2 du projet voté par la Chambre.

Dans l'intérêt de la sécurité nationale, le Préfet, pendant un délai de quinze jours à partir de celui de la réception de l'avis et pendant un délai de huit jours à partir de celui de l'adjudication, peut signifier à la personne ayant donné l'avis, soit l'interdiction de conclure le contrat, soit l'annulation des enchères mises par les personnes visées à l'article 2. Dans ce dernier cas, l'immeuble ou le droit est adjugé au plus offrant des enchérisseurs sans tenir compte des enchères annulées. Si, à l'expiration des délais prévus par le présent article, le Préfet n'a fait aucune signification, il peut être procédé aux actes et l'adjudication est définitive.

Art. 9. — Dans les départements et zones spécifiés à l'article 8, le Préfet, dans le délai de quinze jours après réception de l'avis mentionné aux articles 3 et 4, peut, dans l'intérêt de la sécurité nationale, signifier aux personnes ayant donné cet avis, la sommation de vendre les immeubles ou droits immobiliers qu'elles possèdent, dans le délai d'un an ou la réduction des baux à une durée de dix-huit ans.

Art. 10. — Les Préfets font significations par lettre ou télégramme recommandés, avec accusé de réception, en spécifiant les immeubles et droits auxquels elles s'appliquent. Si les intéressés résidant à l'étranger n'ont indiqué aucune personne résidant en France pour recevoir les notifications du Préfet, celles-ci peuvent être adressées soit au gérant de l'immeuble, soit au notaire chargé des intérêts de l'étranger ou de la société, soit aux intéressés eux-mêmes à l'étranger et, dans ce dernier cas, par acte d'huissier, conformément aux prescriptions de l'article 69, § 10, du Code de procédure civile.

Enfin, revenant au point de vue gouvernemental (une fois de plus), la Commission a rejeté toute considération tirée de la composition du siège social pour s'en tenir à celles indiquées par le projet de 1919.

La Commission a admis également que les étrangers, personnes physiques ou personnes morales seraient traitées de la même façon. Mais M. le conseiller Fabry considère qu'il serait préférable de ne pas se montrer

Art. 11. — Lorsque :

1° Les avis spécifiés aux articles 3, 4, 5 et 8 n'ont pas été donnés dans les délais impartis ;

2° Qu'il a été conclu des contrats nonobstant une interdiction ;

3° Qu'il a été passé outre à une annulation d'enchères ;

4° Qu'il n'a pas été satisfait à la sommation de vendre dans les délais fixés ;

5° Que les propriétaires ou bénéficiaires de droits immobiliers ou de baux de plus de dix-huit ans, ont volontairement altéré la vérité dans les mentions et avis exigés aux articles 2, 3, 4, 5 et 8, il est procédé ainsi qu'il suit : le droit immobilier est vendu après jugement dans les formes prévues aux articles 954 et suivants du Code de procédure civile pour la vente des biens de mineurs par les soins de l'Administration des domaines au profit des ayants droit. Les baux dont la période à courir dépasse dix-huit ans sont réduits de plein droit à cette durée.

Art. 12. — Les personnes n'ayant pas donné les avis prescrits aux articles 3, 4 et 5, tant que le délai fixé pour la vente volontaire n'est pas expiré, et tant que la procédure suivie en vertu de l'article 10 n'a pas abouti à un jugement passé en force de chose jugée, peuvent être autorisées à conserver les droits immobiliers qu'elles ont acquis, par décret rendu sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, moyennant remboursement préalable de tous frais exposés par l'Administration des domaines. Jusqu'à l'expiration de la période de bail restant à courir, en vertu de l'article 11, ces personnes peuvent être autorisées à conserver leur droit pendant la durée complète du bail primitif, par décret rendu comme il est indiqué ci-dessus.

aussi libéral pour les sociétés que pour les personnes individus.

Un projet a donc été présenté par la Commission et adopté par elle après discussion. La Commission a présenté également un projet n° 2 qui émane de M. Fabry et qui établit une distinction entre les sociétés et les personnes physiques ; enfin, un troisième projet a été également soumis à l'examen de la Société. Son but principal

Les décrets doivent spécifier les immeubles et les droits auxquels ils s'appliquent.

Ils sont accordés sur la demande de tout intéressé.

Art. 13. — Lorsqu'un étranger est expulsé de France et que la mesure prise contre lui n'est pas rapportée dans un délai de deux ans, à l'expiration de ce délai, le Ministre de l'Intérieur peut lui enjoindre d'aliéner les droits, visés dans la présente loi, qu'il possède sur le territoire de la France dans le délai d'un an.

Lorsqu'il n'a pas été satisfait à l'injonction faite conformément à la procédure instituée par l'article 10, il est procédé à la vente par l'Administration des domaines, ainsi qu'il est spécifié à l'article 11.

Art. 14. — L'Etat, pour cause de sécurité nationale, sur tout le territoire français, peut acquérir, nonobstant l'accomplissement des formalités édictées par la présente loi, les droits immobiliers et de bail de plus de dix-huit ans appartenant à des personnes visées à l'article 2, en suivant la procédure instituée en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Art. 15. — Les dispositions à titre gratuit ou onéreux, entre vifs ou par testaments, au profit d'Etats étrangers, d'établissements publics ou reconnus d'utilité publique étrangers, concernant des droits visés dans la présente loi, sont soumises à l'autorisation prévue à l'article 910 du Code civil.

Art. 16. — La présente loi est applicable au territoire de la France.

Des décrets rendus sur le rapport des Ministres intéressés fixeront les modalités de son application en Algérie et dans les colonies françaises.

est d' « ordre statistique », de plus, ce projet, quant au fond, combine le système de l'autorisation préalable pour les acquisitions dans des localités déterminées, avec un système d'expropriation pour cause de sécurité nationale (semblable à l'expropriation pour cause d'utilité publique), pour les acquisitions sur le reste du territoire. Ce projet, élaboré par une personne qui a voulu garder l'anonymat, mais qui connaît à merveille l'Administration, est très minutieux au point de vue application administrative.

Le projet adopté par la Commission se rapproche beaucoup du projet gouvernemental : baux libres d'une durée inférieure à dix-huit ans (au lieu de neuf ans, comme le projet voté le 6 novembre 1922), pas d'autorisation préalable, celle-ci présentant trop de difficultés et enfin autorisation nécessaire seulement dans certaines régions déterminées et non pour l'ensemble du territoire.

Le projet n° 2, émanant de M. Fabry, se distingue par ce fait important qu'il pose le principe de la réciprocité (article 4) et qu'il exige pour les sociétés plus de garanties que pour les personnes physiques : par exemple, l'autorisation doit être préalable pour les sociétés, alors qu'il suffit qu'elle soit postérieure pour les individus (art. 13), sauf l'exception accordée par l'article 14 qui laisse un délai de deux mois pour formuler la demande.

Le projet n° 3 qui, quant au fond, part du même esprit que les deux autres, s'en distingue par les règles précises qu'il contient et sa minutie.

La discussion de ces trois projets a fait l'objet des séances du 11 décembre 1925, du 23 janvier et du 20 février 1926, de la Société d'Etudes législatives. Au cours de ces séances, les divergences apparurent nombreuses et aucune solution ne trouva l'unanimité.

Les objections, critiques, modifications faites à ces différents projets, soit gouvernementaux, soit rapports législatifs, soit projets de la Société d'Etudes législatives, seront examinées dans la partie suivante et suivies d'un essai de critique personnelle.

VIII

L'amendement Missoffe du 4 Décembre 1925.

Une proposition de loi a été déposée à la Chambre, le 12 novembre 1925, sous le n° 2.059, par M. Henri Laniel ; considérant qu'une des conséquences les plus graves de la dépréciation de notre devise nationale était la mainmise de l'étranger sur un nombre considérable de nos immeubles, M. Laniel déposa cette proposition dans le but de rétablir l'équilibre :

« Il semble indispensable d'exiger des étrangers qu'ils ne trouvent pas pour l'acquisition d'immeubles français des avantages qu'ils n'auraient pas dans leur propre pays. »

Cette proposition de loi était ainsi conçue :

Article premier. — Lorsque l'acquéreur d'un immeuble ne sera pas de nationalité française, les droits

d'enregistrement seront payés par lui à la parité du franc-or.

Art. 2. — Les susdits droits seront établis d'après le cours moyen du \$ à la Bourse de Paris, au dernier marché ayant précédé le jour de la signature du contrat.

Art. 3. — Les sociétés étrangères seront tenues, comme les particuliers, au paiement desdits droits.

S'inspirant de cette proposition de loi, et dans un but purement fiscal, pour « procurer des ressources au Trésor à l'heure où une loi exceptionnelle impose à nos concitoyens les plus lourds sacrifices, sous la forme de majoration d'impôts directs » ⁽¹⁾, M. Michel Missoffe proposa, le 2 décembre 1925, d'ajouter à l'article 1^{er} du projet de loi ayant pour objet d'assurer l'équilibre de la Trésorerie, la disposition suivante : Une surtaxe de 20 % sera perçue sur toutes les mutations d'immeubles ou de fonds de commerce opérés au profit d'un étranger ou d'une société étrangère, civile ou commerciale.

M. Missoffe, prévoyant l'objection qu'on lui ferait, expose qu'étant donné le change actuel, cette mesure ne peut avoir aucun inconvénient au point de vue international, ni provoquer des difficultés dans les négociations diplomatiques, ni enfin susciter de la part des gouvernements étrangers des mesures de rétorsion.

Au cours de la même séance à la Chambre, M. Renoult, garde des Sceaux, objecta que la question de l'accession des étrangers à la propriété immobilière était

(1) Chambre, Débats parlementaires, n° du 2 décembre 1925.

pendante devant le Sénat et ne pouvait donc être reprise par la Chambre. La réponse de M. Missoffe fut (ce qui, d'ailleurs, était parfaitement exact) que dans la circonstance il s'agissait d'une « simple mesure fiscale ». L'amendement fut adopté par 397 voix contre 58.

Le 23 décembre, une instruction de l'Administration de l'Enregistrement vint indiquer le mode d'application du dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi qui devait assurer l'équilibre de la Trésorerie.

Seules, les mutations à titre onéreux sont visées ; sont considérées comme mutations à titre onéreux les ventes ordinaires, les achats pour revendre, les échanges, licitations et soultes de partage.

La surtaxe devra être perçue toutes les fois que les acquéreurs ou nouveaux propriétaires seront étrangers ; en conséquence, les receveurs devront demander aux acquéreurs ou nouveaux propriétaires de faire connaître leur nationalité, si elle n'est pas indiquée dans l'acte, et, au besoin, ils se feront représenter toutes justifications utiles.

Mais, dès avant le 23 décembre 1925, des réclamations diplomatiques se sont produites ; les premières furent faites par l'ambassadeur des Etats-Unis, qui se basait sur l'article 7 de la convention de 1853, d'autres suivirent, provenant de l'Angleterre et de l'Espagne, qui, toutes deux, se basaient sur leurs conventions consulaires qui leur confèrent le traitement de la nation la plus favorisée. Aussi, une note circulaire de l'Adminis-

tration, en date du 14 janvier 1926, vint exonérer du paiement de la surtaxe les ressortissants d'un certain nombre d'Etats étrangers. Il a été reconnu, dit cette circulaire, après entente avec le département des Affaires étrangères, que la loi du 4 décembre ne pouvait mettre obstacle à l'application des conventions internationales, aussi longtemps qu'elles ne seraient pas dénoncées. Pour le moment, il est donc décidé de s'abstenir de percevoir la surtaxe de 20 % sur les actes contenant mutation d'immeubles ou fonds de commerce au profit des ressortissants des Etats suivants (Etats dont la liste a été fournie par le département des Affaires étrangères) : Autriche, Canada, Danemark, Espagne, Esthonie, Etats-Unis, Finlande, Grande-Bretagne, Guatemala, Pologne, Tchéco-Slovaquie (1).

Il conviendra, en outre, de restituer d'office les droits qui auraient déjà été versés par les ressortissants de ces pays.

Par suite de ces circonstances, l'amendement de M. Missoffe fut remis en question à la séance de la Chambre du 29 janvier 1926. M. Missoffe défendit son amendement d'une façon juridique, logique et très supérieure, ne comprenant pas que « l'on cède aux protestations étrangères plutôt qu'à celles provenant des ressortissants du pays qui se sont violemment élevés contre les impôts rétroactifs imposés aux commerçants

(1) Il est à remarquer que cette liste d'Etats est incomplète, se reporter au tableau ci-dessus.

français » ⁽¹⁾, de plus, il démontre que l'argument de la réciprocité ne peut, en aucune façon, modifier le vote du 4 décembre ; en effet, on compte 3.666 Français commerçants établis à l'étranger, tandis qu'à Paris seulement 25.000 étrangers sont inscrits au registre du commerce. (Remarquons cependant que M. Missoffe ne fait pas allusion aux intérêts français dans les sociétés à l'étranger.)

L'article abrogeant l'amendement Missoffe fut mis aux voix, il était ainsi rédigé : « Le dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 4 décembre 1925 est abrogé. Les droits perçus en exécution de cette disposition seront restitués. »

Il y eut pour l'adoption 70 voix, et contre 165, la Chambre, le 29 janvier, maintenait donc son vote du 4 décembre 1925.

Mais le 30 janvier, le lendemain, par suite de la demande de M. Philippoteaux visant les Belges et les Italiens qui se trouvaient seuls frappés par l'amendement Missoffe, la Chambre revint sur la décision de la veille en adoptant la disposition de M. Philippoteaux, qui exonère du paiement de la surtaxe les Belges et les Italiens.

L'amendement Missoffe était donc définitivement abrogé.

Cet amendement, qui avait pour but de fournir au Trésor des ressources supplémentaires, ne touchait nul-

(1) J. O. 29 janvier 1926, p. 305.

lement au droit des étrangers à posséder des immeubles en France. Nous ne discuterons donc pas son utilité et son résultat ⁽¹⁾, mais il a semblé nécessaire de le rapporter, de façon à connaître la question sous toutes ses faces, et aussi pour l'exemple qu'il donne des difficultés qu'il y a à légiférer vis-à-vis des étrangers quand on n'a pas une liberté absolue par suite des traités internationaux existants.

(1) M. Allix, dans la « Revue politique et parlementaire » de juillet 1926, p. 113, indique que « l'effondrement du change permet à l'étranger d'acheter à vil prix la substance même de notre économie, nos terres, nos maisons, nos usines ».

QUATRIÈME PARTIE

Ce qu'il faut penser de la situation actuelle.

Vis-à-vis de la situation actuelle et vis-à-vis des projets législatifs, deux grands courants d'opinion se sont fait jour depuis 1919, et les positions prises sont très nettement délimitées.

D'une part, se groupent tous ceux qui considèrent que l'état actuel de choses est dangereux, et, d'autre part, ceux qui, tenant compte des nécessités nationales et internationales, concluent que le mieux est de s'en tenir au *statu quo*. Mais, parmi ceux qui sont partisans d'une réforme du droit des étrangers à posséder des immeubles en France, un certain nombre est hostile aux projets législatifs actuels. Il faut donc étudier tout d'abord les diverses opinions émises vis-à-vis des faits, puis, ensuite, passer en revue celles que les projets législatifs ont suscitées.

I

1. Opinions diverses au sujet de la situation actuelle.

Ces opinions émanent de personnes spécialement désignées par leurs connaissances juridiques et pratiques de la question.

Déjà, au cours de la guerre, la question a été examinée et M. le professeur Thaller fit, en 1917, un remarquable article sur la réforme à apporter à la législation actuelle ⁽¹⁾.

Avant la guerre, dit-il, nous avons été à deux doigts de notre perte. « Nous avons poussé jusqu'à la duperie l'hospitalité nationale vis-à-vis des individus qui ressortissaient à des Etats de proie », il faut réviser complètement la condition des étrangers en France, il faut édicter notamment l'interdiction d'acquérir, sans autorisation, des immeubles situés dans certaines zones et se méfier surtout des sociétés qui ne sont françaises que de nom et qui recommenceront sans doute ce qu'elles avaient fait avant la guerre : acquérir des immeubles dans des parties du territoire destinées à jouer un rôle stratégique.

Il ne faudrait pas conclure hâtivement et dire que M. Thaller est pour la restriction des droits des étrangers ; en effet, en continuant la lecture de son article, on voit, au contraire, qu'il est pour la liberté aussi grande que possible : Il ne faut pas repousser les étrangers, et nous avons même intérêt à les attirer chez nous, « ils viennent compléter, vivifier notre propre civilisation par l'apport de leurs industries, de leurs moyens scientifiques, artistiques ou autres » et si les Allemands n'étaient

(1) « Revue politique et parlementaire », numéro du 10 septembre 1917.

pas ce qu'ils sont, on devrait se montrer plus large vis-à-vis des étrangers qu'on ne l'était avant la guerre.

Depuis 1920 environ, de nombreuses opinions ont été émises à ce sujet, et parmi ceux qui considèrent qu'il y a un danger véritable ou tout au moins de nombreux inconvénients à laisser les étrangers acquérir et posséder librement des immeubles en France, on peut citer MM. Henri Fort-Dumanoir, Escudier et Evain (ces deux derniers, députés parisiens, qui ont bien voulu nous communiquer personnellement leur opinion à ce sujet).

Si l'on s'élève contre l'invasion étrangère, ce n'est pas par « chauvinisme, mais simplement par patriotisme » ⁽¹⁾. La guerre a montré quels dangers créaient les installations étrangères, nous ne devons pas oublier cette leçon et « nous laisser à nouveau submerger par les indésirables ».

Déjà, d'autres pays sont entrés dans la voie des restrictions, tels les Etats-Unis ⁽²⁾, l'Angleterre, l'Italie, l'Allemagne, nous n'avons qu'à les suivre ; en effet, de très nombreux achats immobiliers (nous savons qu'en fait on a beaucoup exagéré la situation avant que ne soient élaborées les statistiques du Ministère de l'Intérieur) ont été effectués par des étrangers et même, en supposant que l'acquéreur étranger soit aussi sincère et fidèle que l'acquéreur français, son acquisition « cause un préjudice économique ».

(1) H. Fort-Dumanoir, Clunet 1921, p. 388 et suiv.

(2) Voir Faÿ, « Correspondant » de avril, mai et juin 1926.

Au surplus, les Français sont rarement propriétaires fonciers à l'étranger, il n'y a donc pas à craindre les mesures de représailles, et comme les Français qui voudraient, à l'heure actuelle, devenir propriétaires fonciers à l'étranger ne viseraient qu'un but : faire sortir leurs capitaux de France, il est inutile de se préoccuper de cette question, puisqu'ils sont fort peu intéressants ⁽¹⁾.

Enfin, ce droit des étrangers à posséder des immeubles en France, et l'abus qu'ils en font actuellement, a l'inconvénient d'augmenter la valeur des immeubles de toutes sortes (inconvénient qu'il faut d'ailleurs bien comprendre) : usines, immeubles de rapport, villas de plaisance, terres, etc... Les étrangers, en effet, bénéficiant pour la plupart d'un change favorable, faussent le prix véritable des immeubles en offrant plus que les Français; ceci se produit également pour les baux et pour l'acquisition des biens mobiliers en général. Notre but principal doit être de rester « entre Français » autant que possible ⁽²⁾.

C'est pourquoi MM. H. Fort-Dumanoir et Escudier proposent certaines mesures qui doivent supprimer ou diminuer les dangers et inconvénients ci-dessus énumérés. M. le député Escudier est donc, conformément à son rapport de 1919, partisan d'une législation restrictive vis-à-vis des étrangers.

Le principe général auquel nous devons nous référer

(1) Escudier.

(2) Evain.

est, dit-il, la nécessité d'une autorisation gouvernementale pour tout achat immobilier ; chaque immeuble devrait faire l'objet d'une fiche spéciale indiquant la nationalité du propriétaire et ces fiches devraient être tenues soigneusement au courant, classées par régions et par nationalités de propriétaires, le tout devant être exécuté par les soins du Ministère de l'Intérieur. Il faut, en effet, que, politiquement, un peuple soit maître chez lui ; l'amendement Missoffe était, sous ce rapport, excellent, et son rejet regrettable est dû aux manœuvres des marchands de biens, qui se trouvaient lésés par son application.

M. Henri Fort-Dumanoir expose en quatre points quelle devrait être l'attitude à suivre vis-à-vis des étrangers ⁽¹⁾ :

1° Interdire toute acquisition dans des régions où la présence d'étrangers est un danger à la défense nationale, et que cette interdiction soit absolue ;

2° Que la vente d'un immeuble, quand cela est possible, soit soumise au contrôle et à l'autorisation des pouvoirs publics et qu'on majore le prix de vente pour rétablir l'équilibre rompu par suite des changes ;

3° Que la propriété une fois acquise soit sous la surveillance de l'Administration ;

4° Que l'expropriation soit facilitée.

M. Henri Fort-Dumanoir est donc partisan d'une restriction très grande des droits des étrangers et il ne leur

(1) Clunet 1921, p. 390.

accorde la propriété immobilière que précairement (article 4) et sous certaines conditions (autorisation et surveillance) désirant même que dans des régions déterminées ce droit leur soit absolument refusé (art. 1^{er}).

Nous ne voulons pas faire ici la critique de ce projet, d'autant plus qu'il se rapproche beaucoup des projets législatifs, mais nous signalons, dès à présent, que les objections qu'on peut adresser aux projets législatifs sont également soulevées par celui-ci.

Nombreux sont ceux qui considèrent, au contraire, que la situation actuelle ne nécessite pas de mesures de restrictions. Deux des opinions les plus caractéristiques qui peuvent être relevées sont celles de MM. Liouville et Nadaud.

M. Félix Liouville, le distingué avocat, rapporteur du projet voté par la Chambre le 6 novembre 1922, a bien voulu nous faire part de ses réflexions *personnelles* sur la question : il estime que la ligne de conduite générale doit être la suivante : liberté pour les étrangers de posséder des immeubles en France, mais liberté restreinte dans certaines zones (forts, forteresses, frontières) intéressant la sécurité nationale et, enfin, application de la réciprocité diplomatique vis-à-vis des ressortissants des pays qui empêchent les Français de posséder des immeubles sur leur territoire ou qui édictent certaines restrictions.

Le rapporteur du projet si restrictif voté en 1922 est donc, quant à lui, très libéral et accorde aux étrangers

le droit de posséder des immeubles, sauf quelques restrictions indispensables ou absolument naturelles.

M. Marcel Nadaud, rédacteur économique en chef d'un grand journal parisien, très au courant des questions d'immigration et d'émigration, nous a donné son opinion sur l'état de choses actuel. Il faut, d'après lui, distinguer trois catégories d'étrangers :

1° Les touristes qui, à tous les points de vue, sont avantageux pour nous ;

2° La main-d'œuvre absolument nécessaire, mais pour laquelle un sérieux examen sanitaire est indispensable. Mais, suivant les races, cette main-d'œuvre s'installe définitivement dans le pays, ce qui est bien, ou, au contraire, n'est là qu'à titre temporaire et envoie au pays d'origine l'argent gagné en France. (C'est notamment le cas des Polonais dans le Nord.)

3° Les étrangers d'affaires.

Cette catégorie est fort peu intéressante si l'on y comprend tous les diamantaires qui vendent dans les cafés ou même dans la rue, tous les trafiqueurs d'affaires plus ou moins louches et douteuses. Quant aux hommes d'affaires sérieux, gros banquiers, exportateurs, etc., ils devraient être imposés bien plus qu'ils ne le sont, car le montant de leur loyer ne représente qu'une partie infime de leur avoir en France.

Mais il ne paraît guère facile d'empêcher les étrangers de posséder des immeubles en France. En matière internationale, on est toujours au moins deux et il faut

envisager les mesures de rétorsion qui nous seraient contraires. En ce qui concerne les sociétés, il est pour ainsi dire impossible de les atteindre : ainsi la société Hispano-Suiza qui, en fait, est espagnole, est reconnue légalement française en France, et tous les terrains qu'elle possède sont considérés comme appartenant à une société française.

Toute loi tendant à restreindre le droit des étrangers à posséder des immeubles en France aura toujours l'inconvénient d'être « blessante et absolument inopérante ».

2. Opinions diverses au sujet des projets de loi.

Les projets de 1919 et de 1920, ainsi que le vote de 1922, ont été, d'une façon générale, tant en France qu'à l'étranger, accueillis avec défaveur.

En France, de nombreux juristes se sont rendus compte des difficultés intérieures et internationales que pourrait soulever l'application du projet voté en 1922.

Ces critiques se ramènent à un certain nombre, et presque tous les auteurs les mentionnent toutes ; cependant, certaines n'ont été formulées que par l'un ou l'autre d'entre eux. Nous allons, en premier lieu, examiner les plus générales, et, ensuite, nous passerons en revue les moins fréquentes.

Un article de M. Prudhomme, article tout à fait remarquable, pose nettement la question et contient tout ce qui peut être reproché au projet de 1922 ⁽¹⁾.

(1) Prudhomme, article dans *Clunet* 1923, p. 46 et suiv.

Il souligne que l'esprit des deux projets (le projet gouvernemental de 1919 et le projet voté le 6 novembre 1922) est totalement différent. Celui de 1919 avait été conçu dans un esprit de « mesure et de modération », celui de 1922 cesse d'être un règlement de police, pour devenir « une règle de droit international privé, ayant pour but de modifier le statut de l'étranger en France ». Les désapprobations ont été nombreuses parmi ceux qui, « conscients des nécessités internationales, n'ont pas craint de qualifier ce projet de loi de dangereux, à raison des périls qu'il ne peut manquer de faire courir à l'intérêt français ». C'est à ce même point de vue international que se plaçait M. François-Marsal en décembre 1920 ⁽¹⁾.

A cette époque, alors qu'il était Ministre des Finances, M. François-Marsal, à une question de M. Gaudin de Villaine, sénateur, concernant la protection des immeubles urbains et ruraux contre l'accaparement étranger, et qui demandait si l'on ne pouvait édicter d'urgence que les acquisitions immobilières effectuées par des étrangers soient passibles, outre le droit d'enregistrement, d'un droit égal au cours du change entre la France et le pays d'origine, fit la réponse suivante :

« En raison des conventions diplomatiques existantes, cette mesure serait inopportune et inopérante puisque la majoration d'impôt n'atteindrait pas les nationaux de la plupart des pays dont le change n'est pas à

(1) Question du 16 novembre 1920, J. O. du 17 novembre 1920. D. P. Sénat.

notre avantage. Elle risquerait, en outre, de placer nos nationaux établis aux pays étrangers dans une situation défavorable ; car la législation de ces pays pourrait subir une modification identique à la nôtre. »

Cette réponse si nette aurait pu tout aussi bien être faite au projet de 1922, puisque les mêmes conventions sont en jeu et les mêmes mesures de représailles sont à craindre, c'est pourquoi nous l'avons rapportée ici.

A la Commission de la Société d'Etudes législatives chargée de traiter la question de la propriété immobilière des étrangers, les mêmes critiques d'ordre international ont été formulées, et si l'on fait remarquer que les représailles sont à craindre, on indique que, dès 1924, la Suisse et la Belgique ont été saisies de projets identiques au projet français.

En outre, il ne faut pas oublier que les Français, par la voie des sociétés par actions sont fréquemment propriétaires immobiliers à l'étranger.

Revenant à l'article de M. Prudhomme, un instant abandonné, nous pouvons poursuivre l'examen des critiques suscitées par le projet de 1922.

Si cette mesure a pour but d'empêcher l'espionnage, on ne voit pas comment elle y parviendra, car l'autorisation sera forcément (étant donné les difficultés de renseignements précis), « dénuée de tout contrôle et partant de toute utilité. »

Comment, en effet, l'accomplissement d'une simple

formalité administrative peut-il agir efficacement comme défense des entreprises d'espionnage ?

L'immigration, dans un pays comme le nôtre où la natalité est si faible, ne peut certainement pas être contraire à l'intérêt national. Les colonies de travailleurs étrangers ont rendu et rendent encore de très grands services à la culture des régions abandonnées ⁽¹⁾.

Quant au fait d'acheter des immeubles en France, cela ne constitue pas une emprise réelle et, en tous cas, ne compromet pas le principe de notre indépendance territoriale, ces immeubles continuant à être régis par la loi française (article 3 du Code civil).

Même cette possession d'immeubles est pour nous une garantie : l'étranger qui achète un immeuble en France « incorpore dans notre sol un élément de richesse... qui, au cas de conflit, peut devenir un otage économique et un gage aux mains de l'Etat français, et qui, en temps de paix, augmente la garantie des opérations commerciales ou civiles que l'étranger peut effectuer en France » ⁽²⁾.

L'argument, tiré de la dépréciation de notre devise, qui facilite les achats effectués par les étrangers, n'est pas vrai seulement pour les achats immobiliers, mais pour tous les achats, quels qu'ils soient, qu'ils opèrent en France. « Il y aurait quelque puérité à prétendre corriger les effets d'une situation financière fâcheuse, en

(1) Commission de la Société d'Études législatives.

(2) Prudhomme Clunet 1923, p. 49.

boycottant l'étranger désireux d'acquérir un immeuble pour le motif qu'il appartient à un Etat dont le change se trouve momentanément favorable. »

De plus, la nécessité d'une autorisation préalable serait en fait un empêchement absolu à l'acquisition par les étrangers d'immeubles, puisque la demande d'autorisation pourra, avant d'être obtenue, demander plusieurs mois d'attente ⁽¹⁾.

Au point de vue purement économique, ce projet serait une lourde faute, ainsi que le dit notre éminent professeur, M. Jèze : le projet gênera, en effet, les sociétés étrangères qui veulent s'établir en France, les « capitalistes étrangers qui veulent s'intéresser à de grandes entreprises constituées en France, et ceci au moment où la France a besoin des capitaux étrangers » ⁽²⁾.

« Est-ce ainsi qu'on prépare le rétablissement des relations pacifiques dans le monde ? La guerre continue... »

De plus, la France étant, momentanément, pays « exporteur de capitaux », l'acquisition de nos immeubles contribue à l'amélioration de notre change ⁽³⁾.

Quant à l'agencement législatif de la réforme, il créerait des difficultés administratives sans nombre et une paperasserie considérable (services nouveaux, bureaux, enquêtes, etc...).

(1) R. G. P. du Notariat, numéro du 15 janvier 1923, p. 5.

(2) « Progrès civique », n° 173 du 9 décembre 1922, p. 1745.

(3) « Bulletins de la Société d'Etudes législatives » n° 3 1924 et n° 1 et 2 1925.

Notre savant professeur et maître, M. Rolland, faisait remarquer dans son cours, professé à la Faculté en 1924-1925, qu'il y avait certainement, dans la période d'après guerre, trace d'une réaction inévitable et qu'on pouvait même remarquer une tendance à tomber dans une certaine exagération, le vote de 1922 en serait une.

Ce n'est pas seulement en France, mais aussi à l'étranger, que les projets législatifs ont soulevé les « plus vives indignations ». La presse étrangère manifesta, d'une façon unanime, le mécontentement général :

En Suisse, le *Journal de Genève* a déclaré qu'il s'agissait d'une « loi monstrueuse » ⁽¹⁾.

El Debate, de Madrid, accuse le même sentiment, mais avec plus de vigueur : Il ne s'agit pas seulement d'une injustice qui lèse dans leurs biens plusieurs milliers de nos compatriotes, mais d'un « véritable attentat juridique contre la légalité et contre les règles immanentes de justice reconnues dans tous les pays civilisés » ⁽²⁾.

Telles sont les principales critiques que souleva le projet de 1922. Il ne faut pas en conclure que tous soient pour le maintien de la liberté actuelle, et c'est ainsi que la Société d'Etudes législatives a été amenée à étudier les divers projets de loi et à proposer à son tour trois projets tendant à restreindre, dans une mesure moins grande, le droit des étrangers à posséder des immeubles en France.

(1) Numéro du 14 décembre 1922 du « Journal de Genève ».

(2) « El Debate », numéro du 27 novembre 1922.

3. Opinions au sujet des projets de la Société d'Études Législatives. (1)

Les projets de la Société d'Études législatives, supérieurs à tous les points de vue aux projets législatifs, ont néanmoins soulevé certaines critiques au sein même de la Société.

M. le professeur Ripert s'est élevé avec force contre les trois projets qui lui paraissent : « aussi dangereux l'un que les deux autres ». La conséquence de la limitation du droit des étrangers à posséder des immeubles serait la diminution immédiate de la valeur des immeubles français. De plus, par suite des conventions internationales, nous ne sommes pas libres et « il y a contradiction, d'une part, à nous lier avec des pays étrangers, à proclamer l'égalité, et, d'autre part, à empêcher cette égalité de régner, malgré la reconnaissance théorique de l'article 1^{er} du projet ». Ce système mettrait le droit de propriété des étrangers sous la main de l'Administration.

Des objections concernant la situation faite aux sociétés ont été soulevées par M. Sambuc, qui considère qu'on ne pourra pas ainsi éviter la fraude des succursales ou des filiales.

Aux remarques de M. Ripert, le rapporteur de la question, M. Lévy-Ullmann, fit la réponse suivante :

(1) « Bulletins de la Société d'Études législatives », n^{os} 1 et 2 de 1925.

« C'est en l'absence de traités que nous légiférons, ce postulat est à la base de notre projet. » Par là donc, M. Lévy-Ullmann indique clairement qu'un tel projet ne peut devenir « loi » qu'en l'absence de traités, ce qui n'est pas notre cas, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus. Quant au but principal du projet, c'est celui qui a remporté la presque unanimité : mettre l'étranger dans une situation inférieure de façon à le pousser vigoureusement à la naturalisation. « Ils n'auront qu'à mettre d'accord leurs « sentiments avec leurs actes, et, ayant acquis du sol « français, ils n'auront qu'à devenir des Français. »

Quant aux dangers des représailles et aux comparaisons avec les Etats étrangers, M. Lévy-Ullmann remarque, à juste titre, que « ceux-là mêmes (les pays étrangers) qui seraient peut-être tentés de critiquer les mesures de notre projet se trouveraient peut-être, également, embarrassés de mettre en ligne de compte une liberté parlementaire et une liberté d'opinion et d'association analogue à celle dont l'étranger bénéficiera en France pour faire respecter ses légitimes intérêts ».

En dehors de la discussion générale, chaque article donna lieu à des remarques prouvant : soit qu'ils étaient trop rigoureux, soit qu'ils ne l'étaient pas assez. Il n'y a donc pas eu adhésion complète au projet de la Société. Nous ne voulons pas rapporter ici toute la discussion, pensant qu'il est préférable de voir directement son compte rendu dans les numéros du *Bulletin* de la Société consacrés à cette étude, c'est pourquoi nous nous contentons de cette rapide vue d'ensemble.

4. Colonies.

Le projet de 1922 s'applique également aux colonies, et, à ce sujet, les avis sont également très partagés.

Les uns considèrent que sans le concours de la main-d'œuvre étrangère, nos colonies seraient loin d'être aussi florissantes qu'elles le sont (exemple, parmi les pays de protectorat, la Tunisie, où les Italiens ont défriché des hectares entiers de terre). Et, comme la situation est totalement différente entre la métropole et les colonies et pays de protectorat, beaucoup estiment qu'on ne doit pas les soumettre aux mêmes lois ⁽¹⁾.

Les autres envisagent surtout le rôle fâcheux joué par certains ressortissants allemands ou par des sociétés plus ou moins bien camouflées ⁽²⁾, et sont, par conséquent, partisans de l'extension des restrictions aux colonies.

Partout, depuis la fin de la guerre, sauf au Maroc où un dahir, en date du 14 janvier 1919, décrétant que les ressortissants allemands ne pourraient séjourner au Maroc sans une autorisation toujours révocable, donnée par le gouvernement chérifien, on a gardé le *statu quo*.

Pour ceux qui craignent les menées dangereuses des Allemands ou autres étrangers peu francophiles, il serait donc nécessaire d'appliquer aux colonies et pays de protectorat une législation au moins aussi rigoureuse que dans la métropole, et l'autorisation devrait être toujours révocable et révisible.

(1) Société d'Etudes législatives.

(2) Clunet 1920., p. 584.

II

Opinion personnelle.

1. Opinion personnelle au sujet de la situation actuelle.

Le fait pour les étrangers de posséder librement des immeubles en France, étant donné les circonstances actuelles, présente à la fois des avantages et des inconvénients.

Après les avoir envisagés, scrupuleusement vérifiés et pesés, nous chercherons à voir si les uns l'emportent d'une manière formelle sur les autres et c'est alors que nous indiquerons, après avoir fait la critique du projet voté en 1922, sans aucune prétention d'ailleurs, quelle nous semble être la meilleure ligne de conduite à suivre vis-à-vis des étrangers propriétaires immobiliers en France, présents ou éventuels.

1. Avantages.

Nombreux sont les avantages qu'il y a à laisser les étrangers posséder des immeubles en France en toute liberté. On peut citer : la mise en culture de terres abandonnées, le relèvement d'industries ou de maisons de commerce, le placement en France de l'argent qui y a été gagné, l'acheminement vers une assimilation plus grande et enfin une garantie plus grande pour les co-contractants des étrangers en cas de paix, et en temps de guerre un gage économique.

1. Mise en culture des terres abandonnées.

Dans beaucoup de régions, les terres sont mal cultivées et il arrive même que des terrains soient laissés en friche ⁽¹⁾. Si les étrangers les achètent et s'y installent, ils les mettent en culture, et les ressources qu'ils en tirent profitent indirectement à tout le pays, puisque ces terres étaient auparavant improductives.

Ce n'est pas à une époque où, suivant la formule habituelle, l'agriculture manque de bras, qu'on peut empêcher les agriculteurs étrangers de s'installer en France, et, ainsi que le dit fort bien M. de Monzie, il ne faudrait pas tomber dans cette bizarrerie qui fait que : « le Ministère du Travail sollicite l'émigrant, le Ministère de l'Intérieur le suspecte, le Ministère de la Justice le dépouille de ses droits ». Toute terre achetée par un étranger, et cultivée, est pour nous un avantage et un profit immédiat.

2. Relèvement d'industries ou de maisons de commerce.

Ce qui se passe à la campagne existe aussi, mais sous une autre forme à la ville. Ce sont, soit des industries, soit des maisons de commerce qui sont créées, relevées ou mises au point par des étrangers. Pourquoi empêcher ces étrangers, qui augmentent le commerce, font travailler très souvent des ouvriers français, et créent un mouvement de capitaux, de posséder des immeubles qui leur sont utiles et même nécessaires ? La

(1) Voir les statistiques de la 1^{re} partie, p. 27 et suiv.

tâche est en effet simplifiée, ou facilitée, par suite de la possession d'un immeuble ; l'industriel, simple locataire, est tenu de respecter la disposition et l'agencement des locaux ; au contraire, celui qui est propriétaire peut modifier à son gré son immeuble et, par conséquent, en tirer un meilleur profit.

3. Placement en France de l'argent qui y a été gagné.

Un autre avantage, très important à l'heure actuelle, qui découle de la liberté laissée aux étrangers, est qu'ils peuvent placer, d'une façon stable et assez durable, en France l'argent qu'ils y ont gagné. Soit un ouvrier agricole étranger qui a fait des économies et possède un petit pécule ; ne vaut-il pas mieux qu'il achète un lopin de terre pour son usage personnel, que d'envoyer son argent gagné en France à sa famille restée à l'étranger. Ce n'est pas quand on cherche à faire affluer les capitaux dans un pays qu'on doit empêcher le placement de ceux qui s'y trouvent déjà. En appliquant le vote du 6 novembre 1922, on arriverait à ce résultat paradoxal que le travailleur étranger qui aurait amassé un peu d'argent sur ses salaires payés en France, devrait forcément l'incorporer sur une autre terre.

4. Acheminement à la naturalisation.

La possession d'un immeuble, et peut-être plus spécialement d'un immeuble rural, a une influence certaine sur l'esprit de celui qui en a la propriété. Un petit propriétaire foncier est conduit tout naturellement à penser

de la même façon que les petits propriétaires qui l'entourent, il a les mêmes espérances, les mêmes craintes et les mêmes aspirations. Ceci est un acheminement certain vers la naturalisation officielle qui ne fait alors que confirmer la naturalisation de fait, qui existait déjà par avance. Et ceci, est en fin de comptes, le but auquel nous devons viser, puisque notre population est actuellement insuffisante.

5. Garantie en cas de paix.

Si la possession d'immeubles urbains ne conduit pas forcément à la naturalisation, elle présente néanmoins une garantie. « Le cabanon et la maison, bien loin de constituer des menaces, sont des signes rassurants. Les voleurs de patrie ne s'arrêtent pas. La propriété, selon ses meilleurs doctrinaires, est une récompense, mais aussi une vertu. On est en droit de fonder espoir, pour la paix des cités, sur quiconque souhaite un home en conclusion d'un labeur... Que si les propriétaires sont, comme je l'imagine, préférables aux nervi sans domicile, il est tout de même assez maladroit d'inquiéter, de tracasser, de traquer ceux-là précisément dont l'ordre public n'a pas lieu de s'alarmer » ⁽¹⁾.

En effet, les étrangers propriétaires immobiliers sont bien moins à redouter que ceux qui ne sont que de passage et dont il est quelquefois difficile de connaître l'origine et les garanties. Celui, au contraire, qui est installé

(1) De Monzie, « Terra clausa », p. 54.

« chez lui », sur un terrain lui appartenant, sera beaucoup plus tranquille ; il ne prônera pas la révolution, comme c'est le cas fréquemment pour l'ouvrier d'usine qui, le plus souvent, loge en garni.

Au cas de contrat, l'étranger propriétaire immobilier en France présente toute garantie vis-à-vis de son co-contractant. Il y aura toujours moyen de le contraindre à exécuter ses engagements et, au cas où il disparaîtrait, il resterait toujours un gage à son co-contractant ; tandis que, s'il s'agissait d'un étranger non propriétaire, il n'y aurait, bien souvent, aucun recours possible à exercer contre lui.

6. Gage économique en cas de guerre.

Enfin, en cas de guerre, la possession d'immeubles par les étrangers ressortissant aux nations ennemies constitue encore un avantage, puisqu'ainsi nous avons entre nos mains un gage réel qui représente une valeur facilement réalisable ; c'est une garantie sur les paiements futurs qu'auront à verser, lors de la conclusion de la paix, les vaincus.

Pendant la durée même de la guerre, ce peut être une source de revenus supplémentaires ; c'est ainsi que, durant la guerre de 1914-1918, des industries, installées dans des immeubles appartenant à des Allemands ou à leurs alliés, après quelques mois de fermeture, furent reprises et fournirent, soit des munitions, soit des objets de première nécessité, que nous aurions été obli-

gés, sans cela, de nous procurer à l'étranger à force d'or.

C'est donc, à de nombreux points de vue, que la liberté laissée aux étrangers de posséder des immeubles en France est profitable aux Français, ou présente une garantie sérieuse.

Cependant, et nous le reconnaissons bien volontiers, cette liberté peut quelquefois être dangereuse pour la sécurité et la conservation de l'Etat.

2. Inconvénients ou dangers.

Ce sont donc ces dangers que nous allons envisager maintenant. Les principaux sont ceux d'espionnage, de non assimilation ou même de dénaturalisation, d'influence néfaste et de diminution de la souveraineté de l'Etat.

1. Dangers d'espionnage.

Dans les régions stratégiques, c'est-à-dire le long des frontières, tant terrestres que maritimes, au sommet des monts et montagnes, dans les régions qui, depuis de longues années, sont périodiquement des champs de bataille, et même sur d'autres points, tels que les grands centres d'industrie, les dangers d'espionnage sont peut-être plus à craindre lorsque toute liberté est laissée aux étrangers pour posséder des immeubles.

Cette possession facilite, en effet, quelquefois l'espionnage, c'est ainsi que, sur les côtes, aux environs des ports importants, les étrangers peuvent être renseignés et sur les passes et sur les mouvements de navires ;

mêmes facilités pour les frontières terrestres montagneuses où certains cols peuvent être moins bien gardés que d'autres, où certains passages peuvent être remarqués pour être employés en cas de guerre. Nous ne devons pas oublier les leçons que celle de 1914-1918 nous a laissées ; l'une d'entre elles est qu'il peut y avoir de réels dangers à laisser tout individu (même français, car tous, hélas, ne sont pas toujours ce qu'ils devraient être) posséder des immeubles sur certains points.

Cependant, il ne faudrait pas s'exagérer les facilités qu'apporte la possession d'immeubles à l'espionnage. Sans être propriétaire, on peut connaître et examiner bien des points stratégiques avec profit, mais il est certain que la possession peut faciliter certaines recherches et permet, au besoin, de préparer des terrains devant servir, le cas échéant, à un usage militaire.

L'espionnage n'existe pas seulement sur les points stratégiques, mais aussi à l'intérieur du pays, par exemple dans les grands centres industriels, mais là on ne peut pas dire que le fait de posséder un immeuble le facilite d'aucune manière.

Ce danger d'espionnage, qui est sans doute celui qui frappe le plus l'opinion publique, est loin d'être le plus grave, d'après l'avis de certains.

2. Dangers de non-assimilation ou de dénaturalisation.

Les dangers de non assimilation et de dénaturalisation ne peuvent se présenter dans certaines régions que par suite d'un afflux trop important d'étrangers de même

nationalité. Il ne faut pas cependant confondre deux choses fort distinctes qui sont, d'une part, l'arrivée en masse de travailleurs étrangers qui s'installent temporairement et, d'autre part, l'acquisition définitive d'un grand nombre d'immeubles dans une région déterminée. Il semble que, dans bien des cas, il y ait eu confusion à cet égard. Un afflux considérable d'immigrants peut présenter de réels inconvénients par le fait qu'ils « représentent à l'étranger un élément qui contrebalance l'influence normale du territoire de l'Etat où ils se trouvent ; lorsque des organismes du pays d'origine viennent les suivre et les aider, ils deviennent encore plus inassimilables » (1).

Suivant les races, ce danger de non-assimilation se présente plus ou moins fortement ; il est des peuples qui s'assimilent très vite, trop vite même au gré de leurs représentants légaux en France, d'autres, au contraire, resteront toujours étrangers. Ceux qui s'assimilent rapidement sont tous ceux qui proviennent de races voisines de la nôtre qui, en fait, est si mélangée, mais qui présente cependant une caractéristique très nette qui, sous le Breton, le Béarnais, ou le Provençal, fait apparaître immédiatement le Français.

Ces races à assimilation rapide sont les races latines : les Italiens, en premier, puis les Espagnols, les Américains du Sud originaires de nations latines, les

(1) Rolland, cours de 1924-1925.

Roumains, qui sont plus latins que slaves et les Belges qui, dans le Nord, s'assimilent sans aucune difficulté, car ils se retrouvent dans un pays analogue au leur et parmi une population identique. Les Saxons s'assimilent moins facilement, puis ensuite les Slaves, et, sous ce vocable général, nous comprenons les Polonais, les Russes et tous les habitants de l'Europe centrale : Tchèques, Slovénes, etc., et, enfin, on peut considérer comme non assimilables, par suite d'une tournure d'esprit tout à fait différente de la nôtre, tous les Orientaux, aussi bien les Turcs que les Japonais ou les Chinois.

Ce sera donc, en général (des circonstances indépendantes de la race peuvent modifier cette règle), par suite d'apports de peuples peu ou pas assimilables que se présenteront des dangers de dénaturalisation dans certaines régions. En fait, on se rend compte que ce danger est assez éloigné, sous cette forme à l'heure actuelle. ,

Mais, quand des circonstances extérieures se présentent, il peut y avoir danger de non assimilation provenant de races voisines de la nôtre. Ces circonstances extérieures sont les efforts des représentants locaux de ces étrangers pour les maintenir dans leur nationalité.

C'est notamment le cas pour les Italiens ; ceux-ci se « francisent » très vite, surtout dans le Sud-Ouest ; c'est pourquoi l'activité du consul de Toulouse a tendu et tend encore à grouper les Italiens pour les faire vivre dans un milieu italien. Ceci a d'ailleurs été fait en exécution

des directives données par Mussolini, qui a dit « qu'il donnait la main-d'œuvre à l'étranger, la donnait largement, nous en avons trop. Mais cela nous crée des droits vis-à-vis de ceux à qui nous prêtons cette main-d'œuvre ». Mussolini entend donc *prêter* sa main-d'œuvre surabondante, mais en maintenant tous ses droits sur elle. Toutes les autorités italiennes en France suivent leurs nationaux en leur fournissant tous moyens pour rester véritablement « Italiens » et, pour ceci, elles maintiennent le lien entre la mère-patrie et les émigrés ; des secours d'argent, de vêtements sont distribués, des écoles italiennes, dirigées fréquemment par des religieuses italiennes, fonctionnent régulièrement, des prêtres italiens accrédités par le Gouvernement parcourent la campagne, enfin, des envois réguliers de périodiques, de revues et de journaux tiennent au courant des dernières nouvelles d'Italie (1). Il y a donc un organisme réel, bien compris, pour que les Italiens ne soient pas tentés d'oublier leur pays natal.

On peut de même signaler des missions polonaises, presque toujours religieuses, mais elles sont moins puissantes, moins disciplinées et rendent par conséquent moins de résultats.

Ce sont ces missions qui créent un danger de non assimilation, mais ce danger existe-t-il réellement à

(1) En outre, on peut citer une revue mensuelle : « l'Agricoltore Franco-Italiano », qui se publie à Agen, et qui donne régulièrement la liste des propriétés à vendre.

l'heure actuelle ? Doit-on craindre de voir se former sur notre territoire des groupes, distincts par le langage et la nationalité, qui formeraient en fait de véritables colonies ? Il semble, pour qu'une pareille colonisation se produise, nécessaire que le pays récepteur ait une population très faible et un degré inférieur de civilisation, sans quoi ces groupes étrangers n'arriveront jamais à être assez puissants et importants pour constituer un danger véritable.

En Algérie et en Tunisie, de nombreux colons italiens et espagnols sont installés sur un petit domaine leur appartenant, s'ils se groupent, ils peuvent former une agglomération qui pourra peut-être lutter avec les autres colonies existantes ; le danger est donc bien plus réel qu'en France continentale.

En ce qui concerne l'Algérie, voici quelques renseignements qui proviennent du livre de M. Demontès : « L'Algérie économique ».

Les Espagnols dominent dans l'Est, l'Oranie n'est, en effet, séparée de la péninsule ibérique que par un bras de mer. Ils ont fourni une main-d'œuvre « patiente et très souvent expérimentée ». Si l'agriculture algérienne leur doit beaucoup, ils lui doivent à leur tour beaucoup, car c'est elle qui les a enrichis.

Dans l'Est et surtout dans la province de Constantine, les colonies italiennes et anglo-maltaises sont très prospères. Ces colons, au lieu d'être des agriculteurs comme les Espagnols, sont, pour la plupart, pêcheurs ou ter-

rassiers, ils s'installent surtout dans les ports et également aux abords des mines, car un certain nombre d'entre eux sont mineurs.

On compte aussi quelques émigrants du Nord de l'Europe, mais en très petit nombre.

En fait, il y a en Algérie deux populations très distinctes : d'une part les indigènes, et d'autre part les Européens, car « les différents groupes européens se sont fondus presque complètement ».

Il n'existe pas de statistiques récentes concernant les immeubles et même pour la composition de la population, les derniers renseignements datent du recensement de 1921.

Le mouvement de la population européenne est intéressant à étudier depuis 1881 jusqu'en 1921.

En 1881, il y avait en Algérie : 195.418 Français et 181.354 étrangers européens, chiffres à peu près équivalents. En 1886, la population française a augmenté plus vite que la population étrangère européenne : 219.627 Français pour 203.169 étrangers, le même phénomène se remarque à chaque recensement et l'écart entre les deux populations ne fait que s'accroître :

1891 : 267.672 Français ; 215.793 Européens étrangers.

1901 : 314.257 — 219.587 — —

1911 : 492.660 — 189.112 — —

1921 : 528.692 — 188.774 — —

On explique cette diminution de la population étrangère européenne, et l'augmentation de la population fran-

çaise par le jeu des lois de naturalisation et des mariages. La proportion de population étrangère européenne est donc loin d'être inquiétante. Mais ce qui serait plus intéressant à connaître serait la proportion par nationalité des propriétaires fonciers européens en Algérie. Il n'existe à ce sujet aucune statistique comparable à celles, dressées au 1^{er} janvier 1925, par le Ministère de l'Intérieur, pour la France continentale. La seule statistique qui puisse donner un léger aperçu de la question date de 1911 et vise uniquement la population agricole. Nous la reproduisons en partie ci-dessous, bien qu'elle doive être assez différente de la réalité actuelle.

	Français.	Naturalisés.	Espagnols.	Italiens.	Malgais.	Divers.
Propriétaires fonciers.	62.467	11.639	10.640	1.586	1.068	741
proportion.	70,9	13,2	12,0	1,8	1,2	0,9
Fermiers	14.223	6.089	10.360	1.336	689	302
proportion.	43,6	18,3	31,2	4,9	2,0	0,7

En 1911, les Français détenaient la très grande majorité des immeubles agricoles appartenant à des Européens. Actuellement, si les proportions ont varié, il semble néanmoins que ce soient les Français qui détiennent la majeure partie des immeubles en Algérie et, jusqu'à présent, les Italiens d'une part, et les Espagnols d'autre part, se sont toujours montrés très conciliants et n'ont jamais cherché à établir une suprématie quelconque à leur profit.

L'un des remèdes fréquemment préconisé contre le danger de non-assimilation, qui n'existe donc, le plus souvent, qu'à l'état éventuel, est le mariage entre étran-

gers et Françaises. Le travailleur étranger s'étant ainsi créé un foyer stable, n'aura plus le désir si vif de se rencontrer avec ses compatriotes, il entrera dans une famille française et deviendra, presque à son insu, Français lui-même. Son argent restera en France et ses enfants, élevés comme de petits Français, feront leur service militaire en France.

Ce moyen sera peut-être le meilleur pour garder chez nous le travailleur étranger en même temps qu'il deviendra Français, il est même supérieur à la naturalisation non accompagnée d'entrée dans une famille française, car le naturalisé garde souvent de nombreuses attaches avec son pays d'origine. Cependant, il ne faudrait pas appliquer ce remède à la lettre et favoriser, sans aucune distinction, les mariages entre Françaises et étrangers. Il est des cas où les mariages entre gens de nationalité trop différente sont difficilement heureux. Lorsqu'il y a entre les époux une antinomie complète de sentir, de penser, en un mot, de civilisation, les heurts sont fréquents et répétés. Mais ces mariages sont à conseiller entre Françaises et Belges, Italiens ou Espagnols, à condition que ces étrangers aient l'intention de se fixer au pays de leur femme.

3. Influence du propriétaire foncier sur les habitants de la même localité.

On fait encore remarquer que les propriétaires fonciers ont une influence certaine sur les habitants non propriétaires qui vivent autour d'eux ; il peut y avoir là

un danger, dit-on. Quelle influence spécialement néfaste peut donc être exercée? Certainement pas sur le domaine économique, le propriétaire a tout intérêt à gérer son immeuble de façon à ce qu'il lui rapporte le plus possible et ainsi faisant, il contribue à la prospérité générale du pays. La seule influence que le propriétaire foncier étranger puisse exercer en France est toute politique. Mais elle est certainement inférieure à celle qu'un propriétaire français peut exercer, car celui-ci inspire plus de confiance par le seul fait qu'il est Français. Le propriétaire étranger peut, s'il appartient à un pays ayant un régime différent du nôtre, endoctriner et enrôler en quelque sorte les habitants qui l'entourent. Les uns prôneront l'exemple de la Russie, les autres se feront les apôtres du fascisme, de toutes façons, cela pourra créer des troubles et des dissensions dans le pays, ce qui est toujours fâcheux et quelquefois même dangereux ; mais il ne semble pas que le fait d'être propriétaire immobilier augmente sensiblement l'influence de l'étranger.

4. Diminution de la Souveraineté de l'État.

Il est enfin une objection soulevée quelquefois par ceux qui sont pour la limitation du droit des étrangers à posséder des immeubles en France. Cette objection ne nous paraît pas avoir une base très forte, néanmoins nous essaierons de l'exposer aussi bien que possible.

Par le fait qu'un certain nombre d'immeubles est possédé par des étrangers, la souveraineté de l'Etat se trouve diminuée. Sans vouloir entrer dans la discussion

qui existe quant au point de savoir si l'Etat a un droit éminent sur le territoire ou s'il n'en a pas, il faut néanmoins reconnaître qu'il est nécessaire que la souveraineté de l'Etat puisse s'exercer sans aucune restriction sur tout le territoire. Si un étranger possède un immeuble en France, celui-ci continue, en vertu de l'article 3 du Code, à être régi par la loi française. Lorsqu'il n'y a que quelques étrangers de nationalités différentes à posséder des immeubles, cela ne peut en rien diminuer l'exercice de la souveraineté de l'Etat, mais quand ils sont très nombreux et qu'ils proviennent tous du même pays, leur lien national a tendance à subsister, et leurs gouvernants, en les dirigeant, exercent leur influence sur un territoire qui ne leur appartient pas, c'est par là que se trouvera diminuée la souveraineté de l'Etat.

Ceci ne pourrait se produire évidemment qu'en cas de création d'une véritable colonie et, ainsi qu'on a pu le voir par les chiffres obligeamment communiqués par le Ministère de l'Intérieur, nous sommes très loin de cet état de choses.

Cependant, il faut remarquer que si un Etat laissait se former sur son territoire une installation publique étrangère, sa souveraineté serait certainement amoindrie ; il y a longtemps qu'en France tout établissement de ce genre a été supprimé. Mais cela peut encore, à l'heure actuelle, se rencontrer dans quelques pays ; c'était le cas de la Turquie sous le régime des Capitulations qui amoindrissait, sans aucun doute, la souverai-

neté de l'Etat ottoman ; de même, certains Etats qui autorisent le contrôle de leurs finances ont une souveraineté légèrement diminuée.

Une autre question se pose encore à ce sujet : un Etat peut-il posséder sur le territoire d'un autre Etat des immeubles ? (la propriété fréquente des immeubles des ambassades étant mise de côté). Cette possession, qui n'est interdite nulle part, serait une possession à titre privé et il ne semble pas qu'on doive l'interdire ⁽¹⁾.

Jusqu'à ce jour, nous ne croyons pas que la question ait été résolue.

Mais on peut citer à ce sujet le conflit diplomatique très grave entre la Roumanie et la Grèce, qui naquit au sujet de la succession d'un certain Zappa.

Zappa, sujet grec et qui possédait de nombreux immeubles ruraux en Roumanie, légua ceux-ci au Gouvernement grec par son testament en date du 30 novembre 1860.

La succession, qui fut ouverte en Roumanie en 1865, ne donna lieu à aucune contestation jusqu'en 1892.

La Constitution roumaine de 1879 était venue, entre temps, interdire aux étrangers de posséder des immeubles ruraux en Roumanie. Comme il s'agissait d'un legs au Gouvernement grec, composé d'immeubles ruraux, la délivrance du legs fut refusée en 1892.

Après de longues et sérieuses difficultés, un arrangement intervint entre les deux pays. Le *Moniteur offi-*

(1) Valéry, « Manuel de Droit international privé », n° 348.

ciel roumain du 30 décembre 1901 promulgua l'autorisation pour la Commission des Legs ou Olympiques de Grèce (reconnue pour la circonstance personne morale) d'accepter le legs de Zappa, mais à condition de transformer en numéraire la valeur des immeubles sis en Roumanie, et ce, dans un délai ne devant pas dépasser trois ans, à partir de l'envoi en possession ⁽¹⁾.

5. Préjudice économique.

Enfin, du trop grand accaparement des immeubles par les étrangers, il peut résulter un préjudice économique.

L'argent que ces étrangers propriétaires immobiliers en France retirent de leurs immeubles peut, en effet, servir à des fins contraires à notre intérêt national, et ces immeubles eux-mêmes peuvent être utilisés de façon néfaste.

En fait, à l'heure actuelle, ce préjudice économique ne paraît pas présenter de gravité certaine, les étrangers ne possédant qu'un nombre relativement minime d'immeubles en France.

3. La France aux Français.

Après avoir examiné et les avantages et les inconvénients que présente la liberté laissée aux étrangers de posséder des immeubles en France, nous voulons

(1) Voir à ce sujet : Pillet, « Manuel de Droit international privé », 1 p. 705, Clunet : 1893, p. 1010 ; 1894, p. 775 et 1902, p. 204.

rappeler un certain état d'esprit qui se rencontre fréquemment et contre lequel on ne saurait se mettre trop en garde. C'est le point de vue sentimental de tous ceux qui disent : la France aux Français.

Il est évident que l'on souhaite avant tout que ce soient les Français qui jouissent de toutes les richesses, de tous les biens disséminés en France, mais il ne faut pas oublier que sans l'appoint étranger, appoint absolument nécessaire, nous ne serions pas ce que nous sommes et nous ne pourrions pas vivre comme nous le faisons. La France n'est pas une île ; et même tout Etat constitué dans une île ne peut prétendre se suffire à lui-même, l'exemple de l'Angleterre est là tout proche pour en donner la preuve ; elle a, par conséquent, des relations nombreuses avec les peuples qui l'entourent. De plus, ce n'est pas à l'époque où les distances sont en quelque sorte supprimées, par suite de la rapidité des moyens de locomotion, que les échanges internationaux sont de plus en plus fréquents, que l'on peut essayer de vivre comme dans une tour.

En appliquant cette maxime, qui séduit évidemment à première vue, on arriverait à un résultat déplorable. La France aux Français, très bien, mais qui nous fournira les matières premières dont nous avons besoin (nous pourrions peut-être en trouver une grande partie dans nos colonies si elles étaient mieux exploitées, mais quant à présent elles sont très insuffisantes) et, au surplus, les moyens de transport laissent beaucoup à

désirer, qui achètera nos œuvres d'art, nos articles de luxe, qui sont en quelque sorte l'essence de l'esprit français, et qui contribuera, par ce fait, à notre développement commercial et industriel, si nous nous cloîtons et ne laissons aucun étranger posséder d'immeuble en France ?

« La France aux Français », c'est tout au plus le titre d'un placard électoral, mais ce ne peut être une règle de conduite à suivre lorsqu'il s'agit de savoir si nous voulons pouvoir vivre ou si nous voulons nous laisser mourir. Mais, dira-t-on : tous ces étrangers qui s'installent en France et qui bénéficient d'un change favorable, vivent ainsi en faisant des économies ; ils profitent de tout sans rien nous apporter ou seulement une très faible partie de leurs £ et de leurs \$.

Quant aux travailleurs étrangers, dont nous avons un besoin réel et pressant, ne vaut-il pas mieux les laisser s'installer définitivement plutôt que de les voir repartir chez eux avec de l'argent, notre argent, puisqu'il aura été gagné en France et qu'il aura été versé par des Français.

Ce point de vue sentimental qui serait de mise si nous étions seuls au monde, ne peut entraîner aucune application possible ; mais il nous a semblé nécessaire, néanmoins, de le réfuter, car c'est cet adage, sous une forme ou sous une autre, qui apparaît souvent dans les théories qui visent à faire de l'étranger vivant en France un « indésirable ».

Il y a, il est vrai, parmi les étrangers, de nombreux indésirables ; les annales des Cours d'assises sont là pour le témoigner, mais ce n'est certes pas parmi les propriétaires fonciers étrangers que se recrutent tous les assassins, qui sont une plaie véritable, et dont il faudrait se débarrasser sur notre territoire en n'autorisant les étrangers à pénétrer en France qu'après un examen véritable et sérieux de leur situation et de leur casier judiciaire et en organisant une politique de l'émigration.

2. Opinion personnelle au sujet des projets de loi et des projets de la Société d'Études législatives.

Par tout ce qui précède, on peut facilement se rendre compte que les avis sont très partagés, tant en ce qui concerne la valeur des projets législatifs qu'en ce qui concerne le jugement à porter sur la situation actuelle. Que faut-il penser des divers projets législatifs ? telle est la question à laquelle nous allons maintenant répondre. Après quoi, et pour conclure, nous tracerons un essai de ligne de conduite à suivre visant le droit des étrangers à posséder des immeubles en France, laissant volontairement de côté toute la question de l'admission, du séjour et de l'établissement des étrangers en France, question connexe, mais qui nécessiterait à elle seule une étude importante.

1. Le projet gouvernemental de 1919.

Le projet gouvernemental de 1919, le moins restrictif de tous, soulevait déjà plusieurs objections, celles-ci se retrouvent dans les projets suivants et notamment dans le projet voté en 1922, mais renforcées et augmentées de quelques autres.

Cependant, au point de vue international, les mêmes critiques peuvent être adressées à tous les projets législatifs. Nous allons donc commencer par les rapporter toutes ici, alors que pour les critiques d'ordre intérieur une distinction sera faite entre les différents projets.

1) Le premier reproche qu'on peut adresser au projet de 1919 est de ne pas tenir compte des traités en vigueur ; malgré l'affirmation contenue dans l'exposé des motifs, la France était et est encore liée avec de nombreux pays par des conventions qui lui interdisent de légiférer à cet égard ; parmi ces conventions, les unes contiennent une clause spéciale indiquant que les ressortissants des Etats contractants pourront posséder des immeubles librement sur le territoire de chacun des Etats signataires, les autres contiennent la clause de la « nation la plus favorisée », ce qui implique, par conséquent, le même régime.

Prenons, par exemple, la convention de 1853 passée avec les Etats-Unis, dont l'article 7 est reproduit ci-dessus ; on aurait pu, à la rigueur, pour appliquer le vote de 1922, s'il avait été définitif, retirer aux ressortissants des Etats où le droit des étrangers à posséder des

immeubles n'est pas reconnu, l'exercice de ce droit en France, mais que faire vis-à-vis des ressortissants des Etats libéraux ? aucune restriction ne peut leur être imposée. Rien à faire non plus contre les ressortissants des pays bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée. Il faudrait donc attendre pour pouvoir appliquer le vote de 1922 que ces traités prennent fin et soient remplacés, après des négociations forcément difficiles, par de nouveaux traités n'accordant pas le droit de propriété immobilière.

Les projets de 1919 et de 1922 ne sont donc applicables qu'aux ressortissants d'un nombre infime de pays, et généralement fort peu enclins à acheter des immeubles en France.

Donc, premier inconvénient très sérieux : impossibilité d'application pour un grand nombre de pays.

2) Malgré ceci, les projets blessent néanmoins l'opinion publique étrangère et soulèvent fatalement des récriminations des Etats étrangers, qui se retranchent derrière leur traité pour ne point se soumettre à cette législation.

3) De plus, on doit craindre les mesures de représailles. D'après certains, elles nous seraient indifférentes ; ce n'est pas notre avis. Il ne faut pas seulement considérer les personnes physiques propriétaires à l'étranger, mais aussi les sociétés qui peuvent y avoir, soit des filiales, soit des succursales, soit des magasins généraux ou des fabriques ; dans bien des cas, il est

nécessaire pour ces sociétés de posséder des immeubles, soit comme locataires avec des baux de longue durée, soit même comme propriétaires. Les priver de ce droit de propriété serait souvent les diminuer, les empêcher de fonctionner, et c'est le commerce français qui en subirait le contre-coup et, conséquemment, notre balance des comptes.

Même en ce qui concerne les simples particuliers, nous devons éviter les mesures de représailles, qui sont une marque d'animosité envers les Français, qui peuvent être d'utiles propagandistes à l'étranger. Certains ont dit que ceux qui achètent des propriétés immobilières faisaient, en réalité, fuir leurs capitaux et qu'ils devaient être châtiés comme tous les mauvais Français qui mettent leurs capitaux à l'abri d'une manière ou d'une autre. Mais là n'est pas la question (il est d'ailleurs plus simple de mettre ses capitaux à l'abri sous forme mobilière que d'acheter un immeuble, ce qui se sait facilement) ; pour supprimer cet exode, ou mieux cette fuite, il ne suffit pas d'empêcher théoriquement les capitaux de se placer à l'étranger, il faut, avant tout, faire renaître la confiance et donner de véritables garanties.

4) Même si des mesures de représailles ne sont pas prises par les pays étrangers, les campagnes francophobes, que nos anciens ennemis s'entendent à créer et à développer le mieux du monde, trouveront un sujet remarquable dans ces projets pour appuyer leur thèse. Nous avons, à l'heure actuelle, trop besoin des étrangers

pour nous permettre de susciter des opinions fâcheuses sur notre compte et nous montrer, contrairement à notre tradition, peu hospitaliers.

Ces deux derniers reproches s'adressent plus particulièrement au projet de 1922, qui vise tout le territoire, car le projet de 1919, ne légiférant que pour les départements frontières terrestres, ne devait pas provoquer de représailles dangereuses ni de grands mouvements d'opinion à l'étranger.

Au point de vue intérieur, on peut objecter que le projet gouvernemental ne donnait aucune garantie sérieuse contre les dangers d'espionnage.

L'autorisation sera accordée par le Gouvernement, dit l'article 2, mais, en fait, elle le sera sur des rapports de police. On ne saura que difficilement à qui, en fait, appartient l'immeuble, car on peut très bien faire acheter par un tiers, auquel l'autorisation ne doit certainement pas être refusée par suite de sa nationalité. Enfin, on ne pourra pas toujours connaître exactement la nationalité de l'acheteur, malgré les déclarations qu'il devra faire (ainsi que l'indique l'article 12). Déjà, en 1921, une loi était intervenue pour faire mentionner, notamment dans les actes de vente, les qualités des parties : l'article 14 de cette loi, en date du 24 juillet 1921, est en effet ainsi conçu :

« Dans tous les actes, jugements, saisies, soumis à transcription, les parties devront être désignées par leurs nom, prénoms, dans l'ordre de l'état civil, leur

domicile, la date et le lieu de leur naissance, et leur profession, si elles en ont une. » Donc, depuis cette loi, tous les actes contenant vente ou échange d'immeubles, constitution d'usufruit immobilier ou de servitude, bail de plus de dix-huit ans, et, d'une façon générale, tous les actes destinés à être transcrits, contiennent non l'indication de la nationalité, mais celle du lieu de naissance, ce qui est déjà un acheminement vers la connaissance de la nationalité.

Tous comptes faits, si le projet gouvernemental de 1919 soulevait de nombreuses critiques au point de vue international, au point de vue intérieur il était, malgré tout, facilement applicable et n'occasionnait pas de graves difficultés administratives.

2. Le projet du 6 novembre 1922.

Il en est tout autrement en ce qui concerne le projet voté par la Chambre le 6 novembre 1922.

Celui-ci, ainsi que nous l'avons déjà vu, étend le besoin d'autorisation à tout le territoire, et déclare que celle-ci doit être préalable. De ces deux modifications importantes découlent de nombreuses conséquences (d'autres modifications, telles que la réduction des baux libres à une durée de neuf ans, ne font qu'accentuer le manque de liberté).

Un premier reproche, au point de vue intérieur, que l'on puisse adresser au projet voté le 6 novembre 1922, est qu'il semble exagéré d'édicter des mesures aussi

sévères, alors que nous avons nous-mêmes autrefois lutté pour obtenir de certains pays, comme l'Empire ottoman ou la Grande-Bretagne, l'accession de nos nationaux à la propriété immobilière ⁽¹⁾.

Ce projet, au point de vue de l'application, présente de très nombreuses difficultés : il faudra créer de nouveaux services et recruter un personnel important pour grouper les demandes d'autorisation, les présenter au Ministre de l'Intérieur, faire un rapport sur chaque candidat propriétaire ou locataire, et sur l'immeuble lui-même. Ce sera encore un travail considérable où la paperasserie règnera en maîtresse et où, forcément, ne tardera pas à apparaître beaucoup de retard ; le délai de deux mois indiqué par l'article 4, comme devant être celui pendant lequel il devra être statué sur les demandes, sera rapidement insuffisant.

Ce projet aura pour conséquence une diminution du nombre des transactions immobilières et, par suite, une diminution de la valeur des immeubles sis en France. Les étrangers, en effet, s'abstiendront d'acheter, car ils craindront de ne pas obtenir l'autorisation ou parce qu'ils ne voudront pas patienter pour acquérir dans une localité une propriété, une villa qui, lors de leur passage dans celle-ci les aura séduits.

C'est ainsi que des capitaux étrangers, qui se seraient volontiers placés en France, repartiront à l'étranger,

(1) Pillet et Niboyet, « Manuel de Droit international privé », p. 297.

par suite des ennuis et des vexations auxquels sera en butte le candidat propriétaire.

L'autorisation est, en elle-même, assez critiquable. Par le fait qu'elle doit être, en principe (article 5), préalable, elle sera trop rigoureuse et, ainsi qu'il a été dit plus haut, dans bien des cas inutile (par exemple quand il s'agit d'une vente aux enchères).

Cette autorisation sera donnée sur un simple rapport de police, la preuve en est l'alinéa final de l'article 2, qui dit qu'elle ne pourra jamais être accordée aux étrangers auxquels le permis de séjour aura été refusé. Ceci se justifie très bien, mais montre néanmoins dans quel esprit seront fournies les indications devant conduire au rejet de la demande ou à son acceptation.

Ce projet a le tort, en outre, d'ouvrir la porte à toutes sortes de fraudes : l'article 10 stipule que tous les actes portant transmission de propriété immobilière, d'usufruit ou de baux de plus de neuf ans, devront contenir mention de la nationalité d'origine de l'acquéreur et de sa nationalité actuelle. De toutes manières, on essaiera de tromper, soit en falsifiant les pièces d'identité, soit en employant des personnes interposées ; et ceci sera d'autant plus facilité qu'aucune peine n'est prévue quand on pourra découvrir (ce qui ne sera pas chose aisée étant donné le nombre de transactions immobilières et les difficultés qu'il y a à se renseigner exactement), une de ces fraudes. Il est vrai que, dans le cas d'un achat par personne interposée, l'étranger court le risque de se voir

déposséder de sa propriété, soit par suite de revente, soit au cas de décès, sans pouvoir la réclamer. Mais ce n'est qu'un risque et, en fait, presque tout état de droit en comporte un.

En ce qui concerne les baux, rien de plus simple que de faire louer par une personne à qui l'autorisation ne sera certainement pas refusée, et d'occuper soi-même les locaux, aussi facilement et librement qu'un véritable locataire, à moins que le propriétaire n'ait pris la précaution de stipuler dans le bail que les locaux devront être occupés personnellement par le locataire, sans possibilité de sous-location.

Mais, dira-t-on, par suite des fraudes, il y aura toujours autant de ventes d'immeubles et, par conséquent, il est faux de dire que ce projet porterait atteinte à la valeur des immeubles français ; il ne nous semble pas qu'il y aura compensation véritable. Malgré la grande quantité de fraudes possibles, il y aura néanmoins diminution des transactions immobilières opérées au profit d'étrangers, car, parmi ceux-ci, tous ne pourront pas ou ne voudront pas tourner la loi.

Cette loi « vexatoire et inhospitalière » aura aussi le tort d'être très difficilement applicable aux sociétés étrangères. Elles s'arrangeront pour paraître françaises quand elles auront besoin de posséder des immeubles sur notre territoire (l'exemple de la Société Hispano-Suiza prouve que cela peut se rencontrer). Puis, une autre question se pose : comment pourra-t-on savoir si, conformément à l'article 3 *in fine*, une société qui répond

à tous les autres desiderata pour être exonérée de l'autorisation, a bien tous ses capitaux, ou la majeure partie d'entre eux, entre des mains françaises ? Il est vrai que le même article 3 indique qu'il devait en être ainsi lors de la dernière assemblée générale. Habituellement, il y a une seule assemblée générale par année, pendant cette période, les détenteurs français de capitaux ont très bien pu vendre à des étrangers, et pourtant la société continue à bénéficier de l'exonération. Une autre fraude est aussi réalisable : lors de l'assemblée générale, des paquets de titres appartenant à des étrangers sont remis à un représentant français, qui, aux yeux du Ministre de l'Intérieur, passera pour le propriétaire de ces titres.

Certains étrangers, pour obtenir plus rapidement d'acheter des immeubles, préféreront se faire naturaliser, et c'est ce à quoi nous devons viser. Mais il faut redouter les « fausses naturalisations » ; par fausses naturalisations, nous entendons celles qui confèrent à l'individu une nouvelle nationalité, sans qu'il perde, néanmoins, le bénéfice de son ancienne nationalité. Il en est ainsi des Allemands, par suite de la loi Delbrück, de 1914, qui leur permet de rester Allemands en fait, tout en devenant légalement citoyen ou sujet d'un autre pays. Il existe une loi équivalente à la loi Delbrück en Italie. Il est évident que les naturalisés français qui bénéficient de l'une de ces deux lois n'auront aucune autorisation à demander, puisqu'ils sont Français, bien qu'au fond ils soient restés des étrangers.

Le grand défaut de ce projet serait (s'il était voté définitivement), outre d'être inutilement vexatoire, de rester en grande partie sans résultats. En effet, comment l'application de certaines formalités pourrait-elle enrayer le mouvement actuel ? Si un étranger a de sérieuses raisons pour vouloir s'installer en France, ou il suivra la voie administrative en demandant l'autorisation, ou, plus fréquemment peut-être, il passera outre.

Ce projet de 1922, loin de ressembler à certains médicaments qui, « s'ils ne font pas de bien, ne font pas de mal », créera un malaise général, des difficultés sans nombre et des réclamations incessantes, bien qu'il soit indiqué explicitement, dans l'article 7, qu'aucun recours ne sera admis.

3. Projets émanant de la Société d'Études législatives.

Les projets de la Société d'Études législatives ne soulèvent pas les mêmes objections au point de vue international, puisqu'ils reposent sur le postulat d'une liberté d'action entière vis-à-vis des pays étrangers. Ils présentent cependant quelques points sur lesquels on peut être tenté de faire certaines objections.

Ainsi que M. le professeur Ripert, nous nous élevons en principe (en principe, disons-nous bien) sur la situation diminuée qui sera faite à l'étranger.

Sans vouloir reprendre la magistrale discussion du projet n° 1 qui fut faite aux séances du 23 janvier 1925 et du 20 février 1925, nous ferons à ce projet le reproche

d'être d'une application assez difficile. De nombreuses formalités devront être remplies : tel l'envoi, par les receveurs d'enregistrement, des actes constitutifs ou translatifs de droits de propriété, d'usufruit ou de bail de plus de dix-huit ans, quand l'acquéreur ne sera pas de nationalité française (article 3).

La grosse difficulté sera de savoir quand on se trouve en face d'une acquisition « abusive » ou mettant en « jeu la sécurité nationale ». Il sera malaisé de s'entendre sur ce point, et c'est ceci qui semble le plus critiquable dans ce projet qui, rédigé par des juristes éminents, ne laisse pas subsister bien des défauts qui existaient dans les projets législatifs. Il prévoit ainsi, notamment, des sanctions au cas d'omission ou d'inexactitude (art. 10), et est bien moins rigoureux que le projet de 1922 puisqu'il ne joue qu'en cas d' « abus » et non d'une façon uniforme pour l'ensemble du territoire.

Le projet n° 2, beaucoup plus strict en ce qui concerne les sociétés, ne serait peut-être pas suffisant pour empêcher toute fraude, et, de toutes manières, il présente les mêmes inconvénients que le projet précédent.

Le projet n° 3, qui se distingue des deux premiers par la minutie avec laquelle sont réglés les détails d'ordre administratif, aurait le tort de provoquer plus de bureaucratie et de paperasserie que ceux-ci, et serait donc plus difficilement applicable.

CINQUIÈME PARTIE

La réforme à apporter à la législation.

Faut-il modifier la législation en vigueur et dans quelle mesure ? Telle est la question qu'il nous faut maintenant résoudre.

Etant donné notre natalité déficitaire, et, par suite, notre main-d'œuvre insuffisante, nous ne pouvons nous passer de l'appoint des travailleurs étrangers. Parmi ces travailleurs, tous ne deviennent pas propriétaires fonciers ; mais il nous semble qu'il vaut mieux leur laisser la possibilité entière d'acquérir des immeubles en France, puisque cela présente un double avantage : les retenir sur notre sol et les assimiler plus complètement. Si le projet de 1922 était voté définitivement, il y aurait encore des ouvriers étrangers qui viendraient en France, mais il n'y aurait aucune chance de les fixer, et, quand ils auraient gagné assez d'argent, ils retourneraient certainement au pays natal.

Ceci ne serait que l'un des inconvénients que créerait le vote d'une loi interdisant aux étrangers de posséder des immeubles en France.

Etant donné les conventions internationales et traités existants, il nous est pratiquement impossible de légiférer à cet égard, sans contrevenir aux clauses qui sont contenues dans ces traités ou ces conventions. Si l'on retirait aux étrangers le droit de posséder des immeubles en France, il faudrait auparavant, pour pouvoir appliquer la nouvelle législation, obtenir l'assentiment des pays étrangers avec lesquels nous avons passé ces traités ou ces conventions. Parmi ces traités, en effet, les uns stipulent que les ressortissants des Etats contractants seront traités sur le pied d'égalité quant au droit de possession immobilière, les autres contiennent seulement la clause de la nation la plus favorisée ; on ne peut donc imposer aux ressortissants d'Etats bénéficiant de traités de ces deux genres que les mêmes restrictions ou charges qui seront également imposées aux Français.

Etant donné, enfin, le besoin d'argent actuel que nous ressentons, et la nécessité de rester en termes amicaux avec tous les pays, il serait peu habile de fermer notre porte à l'argent étranger et d'indisposer l'opinion publique étrangère.

Cependant, nous n'oublions pas quels dangers présente cette liberté entière laissée aux étrangers. Celui qui, à présent, paraît être le plus redoutable, est le danger d'espionnage, plus particulièrement dans les régions frontières. Une autre circonstance aggravante est la baisse considérable du franc qui contribue, pour beau-

coup, à l'augmentation réelle des achats immobiliers par les étrangers.

Quant aux autres dangers que l'on signale fréquemment comme devant résulter de la liberté laissée aux étrangers, il nous semble qu'ils sont, pour la plupart, plus apparents que réels à l'heure actuelle.

Il faut donc, quant à présent, nous en tenir au *statu quo* et accorder, en *règle générale*, la liberté pour les étrangers de posséder des immeubles en France. Cependant, cette règle générale doit subir quelques atténuations, toutes très possibles à appliquer. Il est évident que pour pouvoir faire jouer l'autorisation préalable du vote du 6 novembre 1922, il faudrait l'exiger même des Français, les réclamations qui se sont produites en décembre 1925, pour l'amendement Missoffe, devant fatalement être répétées au cas de vote définitif de ce projet. Ce serait matériellement impraticable. Comment, en effet, pouvoir répondre, dans un délai qui doit être très court, à toutes les demandes d'autorisation qui seront formulées en raison du grand nombre de transactions immobilières qui ont lieu au cours d'une année.

Mais si nous devons laisser, en principe, les étrangers posséder librement des immeubles en France, il est une catégorie d'étrangers pour laquelle il n'est pas nécessaire de se montrer aussi libéral. Ce sont tous les ressortissants de pays qui interdisent ou qui limitent le droit de posséder des immeubles aux Français. Ces étrangers, s'ils ne peuvent se prévaloir d'aucun traité

leur accordant expressément ou indirectement ce droit, ne sauraient logiquement se plaindre de s'en voir refuser en France.

Il n'y a donc aucun empêchement, soit de droit, soit de fait, à appliquer strictement la réciprocité en matière de possession immobilière. Cette réciprocité doit jouer aussi bien pour les personnes physiques que pour les personnes morales. Cependant, cette réciprocité doit être, pour plus de sûreté, une réciprocité diplomatique et non de fait, ainsi que l'indique d'ailleurs l'article 11 du Code civil. Une réciprocité de fait ne donne aucune garantie ; une situation de fait peut, en effet, être transformée, du jour au lendemain, il n'en est pas de même de la réciprocité diplomatique ; mais au cas où aucun traité n'existe réglant cette question entre la France et un pays étranger, on doit alors appliquer la réciprocité de fait, bien que jusqu'à ce jour les ressortissants de ce pays étranger aient pu posséder des immeubles en France (ceci serait même peut-être un moyen d'obtenir pour les Français, par un traité, le droit de posséder des immeubles sur le territoire de ce pays étranger).

Cette application de la réciprocité ne nous paraît devoir entraîner aucune conséquence fâcheuse et, s'il est tout naturel de se montrer aussi hospitalier que les pays qui le sont, il n'est pas nécessaire d'accorder plus qu'il ne nous est accordé à nous-mêmes.

Cette restriction, au fond, ne sera pas très importante, puisqu'ainsi que nous l'avons vu, les pays qui

refusent complètement aux Français le droit de posséder des immeubles sont très rares, quant à ceux qui y apportent certaines limitations ou certaines charges, on les appliquera également à leurs ressortissants.

Mais une autre restriction paraît nécessaire. Pour qu'elle soit applicable, il faut l'imposer à tous : Français et étrangers, personnes physiques et personnes morales. Cette restriction est celle qui vise les régions stratégiques. Il est évident que, dans ces régions, la possession d'immeubles facilite parfois l'espionnage en temps de paix, mais elle permet certainement l'aménagement de certains points pour la guerre et facilite ainsi les opérations militaires ennemies.

Par régions stratégiques, nous entendons les régions frontières, tant maritimes que terrestres, et les voisinages des places fortes, ainsi que certains points déterminés du territoire (promontoires, croisements de routes, etc.). Mais elles devront être délimitées par les autorités militaires ou navales, seules compétentes en pareille matière.

Dans ces régions, une autorisation préalable, si possible, sinon dans les deux mois où le nouveau propriétaire aura l'immeuble, devra être accordée à toute personne française ou étrangère physique ou morale, qui est appelée à devenir propriétaire immobilier, par décret du Ministère de l'Intérieur, après avis favorable émanant soit du Ministère de la Guerre, soit du Ministère de la Marine.

Pour appliquer cette législation : liberté, en règle générale, mais réciprocité d'une part, et autorisation pour les zones stratégiques, d'autre part, il faut évidemment connaître la nationalité de l'acquéreur.

On devra donc, pour toute mutation ou transmission d'immeuble, quel que soit le lieu où il soit situé en France, et même pour les baux de plus de dix-huit ans, avec ou sans promesse de vente, mentionner la nationalité actuelle du nouveau propriétaire, et sa nationalité d'origine au cas de naturalisation. La loi de 1921, qui oblige à mentionner le lieu d'origine des acquéreurs immobiliers, à titre gratuit ou onéreux, est un acheminement à cette déclaration. Mais cette déclaration de nationalité devra être faite avec pièces à l'appui, non seulement pour les actes destinés à être transcrits, mais aussi pour tout autre cas où un immeuble viendrait à changer de propriétaire (délivrance de legs, licitation, etc...).

L'autorisation, lorsqu'elle sera nécessaire, et elle ne le sera en fait que pour un nombre d'immeubles relativement très minime, ce qui ne surchargera pas les bureaux des Ministères, devra être accordée dans un délai très court : un mois au maximum. Si elle est refusée, aucun recours ne pourra être exercé, et si elle est accordée, elle le sera définitivement ; le propriétaire devant avoir la certitude de ne pas être troublé dans sa possession.

Quant à l'application de la réciprocité, elle ne soulève

guère plus de difficultés. Il suffira de dresser une liste des Etats n'accordant pas aux Français le droit de posséder des immeubles, ou ne l'accordant qu'avec certaines réserves, et de s'y reporter dès qu'on se trouvera en face d'un nouveau propriétaire étranger. Dans le cas où ce propriétaire ressortirait à un Etat figurant sur cette liste comme n'accordant pas aux Français le droit de propriété immobilière, cet étranger sera tenu de vendre dans un délai raisonnable, c'est-à-dire ne le forçant pas à perdre sur son prix d'achat (un ou deux mois, par exemple), l'immeuble dont il serait devenu propriétaire. Passé ce délai, et au cas où il n'aurait pas cédé son droit de propriété, l'immeuble devra être vendu après jugement, dans les formes prévues aux articles 954 et suivants du Code de procédure civile pour la vente des biens des mineurs, par les soins de l'Administration des Domaines, au profit des ayants droit. Au cas où cet étranger ressortirait à un Etat apportant certaines restrictions au droit de propriété immobilière, elles lui seraient appliquées de la même façon qu'elles le seraient à un Français désirant acquérir un immeuble situé dans cet Etat. Il est vrai qu'au cas où une autorisation préalable serait nécessaire, on ne pourra, en France, exiger cette autorisation que postérieurement à l'acquisition de l'immeuble, car on ne connaîtra la nationalité de l'acquéreur qu'au jour où il sera devenu propriétaire.

Mais il ne faut pas oublier que cette réciprocité ne pourra jouer qu'en l'absence de traités ; car il peut y

avoir des cas où la France accorde aux ressortissants d'un Etat le droit de posséder des immeubles sur son territoire, alors que, dans cet Etat, le même droit ne serait pas accordé aux Français ou ne leur serait accordé que sous certaines réserves.

Ce à quoi nous devons viser, c'est à l'obtention de traités accordant également aux Français et aux ressortissants de l'Etat co-contractant le droit de posséder des immeubles sur les deux territoires, réserve faite de ceux situés dans les régions stratégiques. (Des clauses de ce genre ont été formulées dans de nombreux traités récents.)

Enfin, pour que cette modification à notre législation actuelle soit vraiment appliquée, il faut prévoir des peines (amendes et, au besoin, emprisonnement) au cas de fraudes dans les déclarations de nationalité que sera tenu de faire tout nouveau propriétaire.

Quant aux étrangers actuellement propriétaires immobiliers en France, il est préférable de leur laisser tous leurs droits, car ils ont acquis avec la pensée de ne pas être privés de leurs immeubles, et il serait en quelque sorte injuste de leur retirer leurs droits de propriété, après, peut-être, un grand nombre d'années. Une loi qui déciderait de réviser toutes les acquisitions immobilières effectuées par des étrangers, pour leur appliquer la réciprocité, ou pour les annuler, viendrait détruire les effets légaux qui résultaient auparavant du

Code civil, et serait donc contraire au principe de non-rétroactivité des lois.

On objectera à cette proposition le supplément de travail, le retard apporté aux transactions immobilières (mais ceci seulement dans les régions stratégiques), les fraudes possibles et, enfin, on reprochera à ce maintien de la liberté, atténué sur quelques points, de ne pas être suffisant pour enrayer le mouvement actuel d'achats immobiliers par les étrangers.

Tous ces reproches ne paraissent pas résister à un examen sérieux.

En fait, le travail à faire ne sera pas bien considérable, puisqu'il ne visera, d'une part, que les étrangers ressortissants d'Etats peu libéraux ou non libéraux pour l'ensemble du territoire, et tous les acquéreurs immobiliers éventuels dans les régions stratégiques, d'autre part.

Etant donné le nombre relativement très faible de mutations d'immeubles nécessitant une autorisation, il ne pourra guère y avoir de retard dans les affaires, donc les transactions immobilières n'en souffriront pas, et la valeur des immeubles n'en sera pas diminuée.

Quant aux fraudes, elles seront évidemment toujours possibles, mais, si l'on applique des peines sérieuses, elles seront très rares.

Pour enrayer le mouvement actuel que beaucoup considèrent comme un « nouvel envahissement », les lois ne sont pas suffisantes, ce qu'il faudrait modifier, ce sont

les facteurs économiques, financiers et sociaux, qui influent énormément sur ces achats immobiliers.

Mais comme il nous a paru que cet « envahissement » ne présente à l'heure actuelle que des dangers très éloignés, et nous était, au contraire, souvent très profitable, nous sommes restés partisans de la liberté.

Les critiques d'ordre international que soulevaient les projets de 1919 et de 1922 n'apparaissent pas avec ce régime qui aura, sans doute, l'avantage de faire concéder aux Français le droit de posséder des immeubles par les pays étrangers où ils ne l'ont pas encore.

Enfin, il ne faut pas oublier un point important : c'est que les seuls étrangers qui peuvent être dangereux sont ceux qui ne sont retenus par aucune attache sur notre territoire. Ceux qui sont propriétaires immobiliers présentent, au contraire, le maximum de garanties.

Conclusion.

Etant maintenant parvenue au terme de l'étude de la question si actuelle du droit des étrangers à posséder des immeubles en France, il faut, en quelques mots, essayer d'en rappeler les très grandes lignes.

Les étrangers, depuis la fin de la guerre de 1914-1918, ont acquis un certain nombre d'immeubles, mais ces acquisitions, bien qu'assez nombreuses, ne paraissent pas devoir motiver un changement dans notre législation libérale, car, dès avant la guerre, des étrangers étaient déjà propriétaires immobiliers en France. Il n'y a eu qu'augmentation du nombre des acquisitions immobilières. Cette augmentation est due à notre faible natalité, à notre besoin de main-d'œuvre et surtout (peut-être même principalement) à la baisse du franc.

Les Etats étrangers, pour la plupart, autorisent les ressortissants des autres Etats, et notamment les Français, à posséder des immeubles sur leur territoire. Certains d'entre eux, cependant, apportent à ce droit quelques restrictions. Des conventions internationales, nombreuses, stipulent fréquemment l'égalité de traitement aux ressortissants des Etats co-contractants en ce qui concerne l'acquisition et la disposition des immeubles.

Ce droit de propriété immobilière a été de tous temps accordé en France, mais, pendant une partie du Moyen-

Age, les étrangers ne pouvaient disposer librement des immeubles leur appartenant. La Révolution a proclamé, peut-être un peu trop vite, la liberté absolue et l'égalité entière des étrangers et des Français. Le Code civil chercha à prendre un juste milieu, mais le ^{xix}^e siècle vit se propager le mouvement de liberté de pays en pays, et la France, en 1819, donna l'exemple d'une législation entièrement libérale.

Le projet gouvernemental de 1919, voulant ne pas laisser se renouveler les acquisitions immobilières dans des buts d'espionnage que la guerre avait mis en lumière, édictait l'interdiction, pour les étrangers, de posséder des immeubles dans les régions frontières, à moins qu'ils n'aient obtenus l'autorisation du Gouvernement.

Les autres projets, et en dernier celui de 1922, sont partis d'un autre point de vue et cherchaient à modifier d'une façon générale la situation des étrangers en France. Il a semblé à beaucoup que ce projet, voté par la Chambre le 6 novembre 1922, présentait de réels inconvénients et des dangers nombreux ; nous rangeant à cet avis, il nous a paru à nous-même préférable de maintenir intact le droit des étrangers à posséder des immeubles en France.

Mais notre hospitalité ou notre libéralisme (suivant que l'on envisage la question sous un jour ou sous un autre) ne doivent pas être excessifs, et il est naturel de restreindre ce droit de propriété immobilière sur deux points : en appliquant la réciprocité avec les Etats étran-

gers et (revenant au projet initial de 1919) en obligeant tout propriétaire éventuel, quelle que soit sa nationalité, à demander l'autorisation de devenir propriétaire pour tous les immeubles situés dans les régions stratégiques.

Ces restrictions ne portent nullement atteinte au droit général des étrangers et ne paraissent pas devoir soulever les nombreuses objections qui ont été adressées aux divers projets législatifs.

La période d'après-guerre, si troublée, dans laquelle nous vivons, n'est certes pas une période normale, mais il serait fâcheux de vouloir supprimer quelques-unes de ses manifestations en mécontentant le monde entier et en reniant tout un passé de liberté.

VU :

Paris, 22 juillet 1926.

Le Président,

Louis ROLLAND.

VU :

Le Doyen,

H. BERTHÉLÉMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

LAPIE.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Bibliographie.	I à IV
Introduction	1
1^{re} PARTIE. — Les données de fait du problème.	
I. — Faits actuels	3
II. — Raisons qui motivent cette augmentation des achats immobiliers par les étrangers	18
1. Baisse du franc	19
2. Diminution de la natalité	23
3. Diminution de la population rurale.	24
4. Causes extérieures	31
2^e PARTIE. — Les données de l'expérience étrangère.	37
I. — Pays où les étrangers ne peuvent pas posséder d'immeubles.	39
1. Roumanie.	39
2. Suède.	41
3. Norwège	43
4. Mexique	43
5. Pologne.	46
6. Serbie	46
7. Turquie.	46
8. Japon.	47
9. Russie	48
10. Etats-Unis.	52
II. — Pays plus libéraux où les étrangers peuvent posséder des immeubles sous certaines condi- tions, ou même qui autorisent sans restriction le droit à la propriété immobilière, mais qui anciennement l'interdisaient	53
1. Angleterre.	53
2. Colonies anglaises	57
3. Allemagne.	57
4. Etats-Unis.	63
5. Brésil.	71
6. Pérou.	71
7. Portugal	72
8. Italie	72
9. Suisse	72
10. Hollande	72

	Pages
III. — Pays où les étrangers peuvent posséder et sans aucune restriction des immeubles . . .	73
1. Belgique	73
2. Espagne.	73
3. Danemark.	74
4. Argentine	74
5. Chili	75
6. Vénézuéla.	75
7. États-Unis.	75
IV. — Traités internationaux.	77
Traité de Brest-Litowsk.	77
— Allemand-Finlandais	78
— de Versailles.	79
— de Saint-Germain.	80
— de Trianon.	80
Convention de Lausanne.	80
Traité franco-autrichien (ou convention).	81
— — russe	81
— — espagnol.	81
— — américain	82
— — italien.	84
— — belge, polonais, tchéco-slovaque	85
— — siamois	85
— — suisse.	85
Tableau indiquant les divers traités passés par la France	86
3 ^e PARTIE. — Les données de l'expérience française .	89
I. — Le droit d'aubaine	92
1. Origine du droit d'aubaine	92
2. Qui était aubain ?	93
3. Ce qu'était le droit d'aubaine	95
4. Exceptions et améliorations apportées au droit d'aubaine	96
5. Ce que rapportait le droit d'aubaine	99
II. — Période révolutionnaire.	101
III. — Le Code Civil.	102
IV. — La Loi Lévis de 1819	107
Jugement et arrêt de 1891.	110
V. — Propositions de lois de 1893 et de 1894.	113

	Pages
VI. — La guerre de 1914-1918.	115
Propositions de lois Berry et Prat	115
Les séquestres.	119
VII. — L'après-guerre.	122
1. Projet de loi de 1919 (Gouvernemental).	122
2. Raport Escudier (7 Octobre 1919)	131
3. Rapport Liouville [24 Juillet 1920].	136
(voté le 6 Novembre 1922)	
4. Projets de la Société d'Études Législatives	142
<i>Divers systèmes</i>	
Admission à domicile.	142
Interdiction absolue d'acquérir dans cer-	
taines régions	145
Intervention en cas d'abus.	148
<i>Divers projets.</i>	146, 150, 155
VIII. — L'Amendement Missoffe du 4 Décembre 1925.	163
4 ^e PARTIE. — Ce qu'il faut penser de la situation	
actuelle.	169
I. — Opinions diverses	169
1. Opinions diverses au sujet de la situation	
actuelle.	169
2. Opinions diverses au sujet des projets de lois.	176
3. Opinions au sujet des projets de la Société	
d'Études Législatives.	182
4. Colonies.	184
II. — Opinion personnelle	185
1. Opinion personnelle au sujet de la situation	
actuelle	185
<i>Avantages</i>	185
1. Mise en culture des terres abandonnées.	186
2. Relèvement d'industries ou de maisons	
de commerce	186
3. Placement en France de l'argent qui y a	
été gagné	187
4. Acheminement à la naturalisation	187
5. Garantie en cas de paix.	188
6. Gage économique en cas de guerre.	189

	Pages
<i>Inconvénients ou dangers</i>	190
1. Dangers d'espionnage	190
2. Non-assimilation ou dénaturalisation	191
3. Influence du propriétaire foncier sur les habitants de la même localité	198
4. Diminution de la souveraineté de l'État	199
5. Préjudice économique	202
<i>La France aux Français</i>	202
2. Opinion personnelle au sujet des projets de loi et des projets de la Société d'Études Légis- latives	205
Projet gouvernemental de 1919	206
Projet voté le 6 Novembre 1922	210
Projets de la Société d'Études Législatives	215
5 ^e PARTIE. — La réforme à apporter à la législation	217
Liberté en règle générale	218
Application de la réciprocité	220
Restriction concernant les régions stratégiques	224
Conclusion	227
